Deutscher Bundestag
4. Wahlperiode

Drucksache IV/891

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
3 — 10000 — 2771/62

Bonn, den 11. Januar 1963

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes

mit Begründung (Anlage 1). Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister des Innern.

Der Bundesrat hat in seiner 251. Sitzung am 29./30. November 1962 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Entwurf wie aus der Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen. Im übrigen hat der Bundesrat gegen den Entwurf keine Einwendungen erhoben.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der Anlage 3 dargelegt.

Adenauer

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53 Bonn
Alleinvertrieb: Dr. Hans Heger, 532 Bad Godesberg, Postfach 821, Goethestraße 54, Tel. 6 35 51

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

§ 1

In das Grundgesetz werden hinter Artikel 115 folgende neue Abschnitte X a, X b und X c eingefügt:

X a. Zustand der äußeren Gefahr

Artikel 115 a

(1) Der Bundestag kann auf Antrag der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates den Eintritt des Zustandes der äußeren Gefahr feststellen, wenn das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff droht.

(2) Stehen dem Zusammentritt oder der rechtzeitigen Beschlußfassung des Bundestages und des Bundesrates oder eines von ihnen unüberwindliche Hindernisse entgegen, so kann ein aus 20 Mitgliedern des Bundestages und 10 Mitgliedern des Bundesrates gebildeter Ausschuß die Feststellung treffen. Die Bildung dieses Ausschusses und sein Verfahren regelt eine Geschäftsordnung, die vom Bundestag beschlossen wird und der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Die in den Ausschuß entsandten Mitglieder des Bundesrates sind nicht an Weisungen gebunden.

(3) Bei Gefahr im Verzuge steht die Befugnis zur Feststellung gemäß Absatz 1 auch dem Bundespräsidenten mit Gegenzeichnung des Bundeskanzlers zu; er soll zuvor die Präsidenten des Bundestages und des Bundesrates hören.

(4) Die Feststellung wird vom Bundespräsidenten verkündet. Er kann dabei von Artikel 82 abweichen; eine Artikel 82 entsprechende Verkündung ist nachzuholen, sobald die Umstände es gestatten.

(5) Mit der Verkündung der Feststellung treten die Rechtsfolgen ein, die sich aus den Artikeln 115 b bis 115 f ergeben. Von diesen Befugnissen darf nur zu dem Zweck Gebrauch gemacht werden, die Gefahr abzuwehren.

Artikel 115 b

(1) Der Bund hat das Recht der konkurrierenden Gesetzgebung auch auf solchen Sachbereichen, die sonst zur Gesetzgebungszuständigkeit der Länder gehören.

(2) Durch Bundesgesetz können

a) für die Dauer des Zustandes der äußeren Gefahr die Grundrechte aus Artikel 5, Artikel 8, Artikel 9 Abs. 1 und 2 und Artikel 11 über das sonst zulässige Maß hinaus eingeschränkt werden,

b) für die Dauer des Zustandes der äußeren Gefahr die Bewohner der Bundesrepublik Deutschland über das nach Artikel 12 Abs. 2 und Abs. 3 Satz 1 zulässige Maß hinaus zu Dienst- und Werkleistungen verpflichtet werden,

c) bei Enteignungen abweichend von Artikel 14 Abs. 3 Satz 2 Art und Ausmaß der Entschädigung einer späteren Regelung vorbehalten werden,

d) für die Dauer des Zustandes der äußeren Gefahr für Freiheitsentziehungen abweichend von Artikel 104 Abs. 2 und 3 Fristen festgesetzt werden, die jedoch die Dauer einer Woche nicht überschreiten sollen,

e) für die Dauer des Zustandes der äußeren Gefahr die Verwaltung und das Finanzwesen des Bundes und der Länder geregelt und dabei von den Abschnitten VIII und X abgewichen werden,

f) längstens bis zur Beendigung des zweiten Rechnungsjahres, das auf die Aufhebung des Zustandes der äußeren Gefahr folgt, von Artikel 106 und 107 abweichende Regelungen getroffen werden, wobei die finanzielle Lebensfähigkeit der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände zu wahren ist.

(3) Die Bundesregierung kann

a) außer den Polizeikräften des Bundes und der Länder, soweit diese nicht ausreichen, auch die Streitkräfte im Innern für polizeiliche Aufgaben einsetzen und zur einheitlichen Führung der eingesetzten Kräfte einen Beauftragten bestellen,

b) außer der Bundesverwaltung auch den Landesbehörden Weisungen in allen die Abwehr der Gefahr betreffenden Angelegenheiten erteilen und diese Befugnis auf von ihr zu bestimmende Behörden oder auf Beauftragte übertragen.

Artikel 115 c

(1) Der Bundestag kann den Ausschuß nach Artikel 115 a Abs. 2 ermächtigen, Gesetze einschließlich solcher gemäß Artikel 115 b Abs. 1 und 2 zu erlassen (Notgesetze). Soweit dem Zusammentritt oder der rechtzeitigen Beschlußfassung des Bundestages unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen,

kann der Ausschuß nach Artikel 115 a Abs. 2 auch ohne eine solche Ermächtigung Notgesetze erlassen.

(2) Erfordert die Lage ein sofortiges Handeln, so kann die Bundesregierung Verordnungen mit Gesetzeskraft, auch gemäß Artikel 115 b Abs. 1 und 2 erlassen (Notverordnungen) und diese Befugnis für einzelne Aufgaben auf von ihr zu bestimmende Behörden übertragen.

(3) Notgesetze werden vom Bundespräsidenten, Notverordnungen von der Stelle, die sie erläßt, verkündet. Artikel 115 a Abs. 4 Satz 2 gilt entsprechend.

(4) Notgesetze und Notverordnungen treten unbeschadet des Artikels 115 b Abs. 2 Buchstaben c und f spätestens nach Ablauf von sechs Monaten außer Kraft, wenn sie nicht verlängert werden.

Artikel 115 d

Der Bundeskanzler kann die Befugnisse der Bundesregierung auf einzelnen Sachbereichen einem Kabinettsausschuß übertragen, dessen Zusammensetzung er bestimmt.

Artikel 115 e

(1) Das Bundesgesetz gemäß Artikel 93 Abs. 2 und Artikel 94 Abs. 2 über das Bundesverfassungsgericht darf durch Notgesetz oder Notverordnung nur insoweit geändert werden, als dies zur Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit des Gerichts erforderlich ist, nachdem das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, daß seine Arbeitsfähigkeit nicht mehr gegeben oder ernsthaft gefährdet ist. Die gesetzlichen Bestimmungen über die Wahl der Bundesverfassungsrichter, über die Zuständigkeit des Gerichts und über seine Befugnisse zum Erlaß von einstweiligen Anordnungen sowie zur Regelung der Vollstreckung seiner Entscheidungen dürfen durch Notgesetz oder Notverordnung nicht geändert werden.

(2) Die verfassungsmäßige Stellung und die Erfüllung der verfassungsmäßigen Aufgaben des Bundesverfassungsgerichts und seiner Richter dürfen nicht beeinträchtigt werden.

Artikel 115 f

Sind die zuständigen Bundesorgane nicht nur vorübergehend außerstande, die notwendigen Maßnahmen zur Abwehr eines Angriffs mit Waffengewalt zu treffen, und erfordert die Lage unabweisbar ein sofortiges selbständiges Handeln in einzelnen Teilen des Bundesgebiets, so sind die Ministerpräsidenten der Länder und, falls diese Voraussetzungen auch im Verhältnis eines Landes zu seinen Teilgebieten gegeben sind, die Regierungspräsidenten, äußerstenfalls die Hauptverwaltungsbeamten der Landkreise und kreisfreien Städte zu einstweiligen Maßnahmen im Sinne der Artikel 115 b und 115 c für ihren Bereich befugt. Die Ausübung dieser Befugnisse darf nicht zu einer Beeinträchtigung der militärischen Verteidigung führen. Einstweilige Maßnahmen nach Satz 1 können durch die Bundesregierung, im Verhältnis zu nachgeordneten Behörden auch durch die Ministerpräsidenten der Länder jederzeit aufgehoben werden.

Artikel 115 g

(1) Der Bundestag kann mit Zustimmung des Bundesrates jederzeit durch einen vom Bundespräsidenten zu verkündenden Beschluß den Zustand der äußeren Gefahr für beendet erklären und die auf seiner Grundlage getroffenen Maßnahmen aufheben. Notgesetze und Notverordnungen können jederzeit auch durch den Ausschuß nach Artikel 115 a Abs. 2 aufgehoben werden.

(2) Bundesgesetze, die auf Grund von Artikel 115 b Abs. 1 auf Sachbereichen erlassen worden sind, die sonst zur Gesetzgebungszuständigkeit der Länder gehören, sowie alle Notgesetze und Notverordnungen treten spätestens sechs Monate nach Beendigung des Zustandes der äußeren Gefahr außer Kraft. Artikel 115 b Abs. 2 Buchstaben c und f bleiben unberührt.

(3) Eine während des Zustandes der äußeren Gefahr endende Wahlperiode des Bundestages verlängert sich bis zum Ablauf von drei Monaten, eine während dieser Zeit endende Amtsperiode des Bundespräsidenten bis zum Ablauf von sechs Monaten nach Beendigung des Zustandes der äußeren Gefahr. Der Bundestag kann diese Fristen abkürzen.

Artikel 115 h

Wird das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen, und sind die zuständigen Bundesorgane außerstande, sofort die Feststellung gemäß Artikel 59 a oder gemäß Artikel 115 a zu treffen, so gelten der Verteidigungsfall sowie der Zustand der äußeren Gefahr als eingetreten.

X b. Zustand der inneren Gefahr

Artikel 115 i

Ein Zustand der inneren Gefahr liegt vor, wenn der Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes

1. durch Einwirkung von außen,
2. durch Gewalt oder Drohung mit Gewalt,
3. durch Nötigung eines Verfassungsorgans oder
4. durch Mißbrauch oder Anmaßung von Hoheitsbefugnissen

ernstlich und unmittelbar bedroht ist.

Artikel 115 k

(1) Besteht in einem Land ein Zustand gemäß Artikel 115 i, so kann, wenn die Mittel des Artikels 91 Abs. 1 nicht ausreichen, der Landtag für

die Dauer dieses Zustandes, soweit dies zur Bekämpfung der Gefahr erforderlich ist,

a) Notgesetze für das Landesgebiet auch auf Sachbereichen erlassen, die nicht zur Gesetzgebungszuständigkeit des Landes gehören;

b) in Gesetzen

1. unter Einschränkung der Grundrechte aus Artikel 5 Beschränkungen und Auflagen für den Nachrichtenverkehr einführen,

2. die Grundrechte aus Artikel 8 und Artikel 11 über das sonst vorgesehene Maß hinaus einschränken.

(2) Bei Gefahr im Verzuge kann die Landesregierung Notverordnungen für das Landesgebiet gemäß Absatz 1 erlassen.

(3) Über den Inhalt aller nach Absatz 1 und Absatz 2 erlassenen Notgesetze und Notverordnungen sowie über die auf ihrer Grundlage getroffenen Maßnahmen sind unverzüglich der Bundestag und die Bundesregierung zu unterrichten.

(4) Notgesetze und Notverordnungen nach Absatz 1 und Absatz 2 treten spätestens nach Ablauf eines Monats außer Kraft. Der Bundestag oder die Bundesregierung kann sie und die auf ihrer Grundlage getroffenen Maßnahmen jederzeit aufheben.

Artikel 115 l

(1) Besteht in einem Land ein Zustand gemäß Artikel 115 i, ist das Land zur Bekämpfung der Gefahr nicht bereit oder in der Lage und reichen die Mittel des Artikels 91 Abs. 2 nicht aus, so treten für die Dauer dieses Zustandes nachstehende Rechtsfolgen ein:

a) Der Bund hat das Recht der konkurrierenden Gesetzgebung auch auf solchen Sachbereichen, die sonst zur Gesetzgebungszuständigkeit der Länder gehören.

b) Durch Bundesgesetz können die Grundrechte aus Artikel 5, Artikel 8 und Artikel 11 in dem durch Artikel 115 k Abs. 1 Buchstabe b zugelassenen Umfang eingeschränkt werden. Handelt es sich um einen Gefahrenzustand gemäß Artikel 115 i Nr. 1, so findet Artikel 115 b Abs. 2 Buchstaben a, b, c und d entsprechende Anwendung.

c) Die Bundesregierung hat die Befugnisse gemäß Artikel 115 b Abs. 3.

(2) Stehen dem Zusammentritt oder der rechtzeitigen Beschlußfassung des Bundestages unüberwindliche Hindernisse entgegen, so kann der Ausschuß nach Artikel 115 a Abs. 2 Notgesetze, auch gemäß Absatz 1 Buchstaben a und b erlassen. Erfordert die Lage ein sofortiges Handeln, so kann die Bundesregierung Notverordnungen, auch gemäß Absatz 1 Buchstaben a und b erlassen. Artikel 115 c Abs. 3 findet Anwendung.

(3) Sollen die Streitkräfte gemäß Absatz 1 Buchstabe c im Innern mit der Waffe eingesetzt werden, so bedarf es hierzu der vorherigen Zustimmung des Bundestages, in den Fällen des Absatz 2 Satz 1 des Auschusses nach Artikel 115 a Abs. 2. Einer Zustimmung bedarf es nicht, wenn die Lage unabweisbar einen sofortigen Einsatz dieser Art erfordert. Der Einsatz ist jedoch einzustellen, wenn der Bundestag es verlangt.

(4) Artikel 115 e findet entsprechende Anwendung.

(5) Bundesgesetze, die auf Grund von Absatz 1 Buchstabe a auf Sachbereichen erlassen worden sind, die sonst zur Gesetzgebungszuständigkeit der Länder gehören, sowie alle Notgesetze und Notverordnungen treten spätestens nach Ablauf von drei Monaten außer Kraft. Der Bundestag kann jederzeit Notgesetze, Notverordnungen und die auf ihrer Grundlage getroffenen Maßnahmen aufheben. Notgesetze und Notverordnungen können jederzeit auch durch den Ausschuß nach Artikel 115 a Abs. 2 aufgehoben werden.

X c. Katastrophenzustand

Artikel 115 m

Sind Leib oder Leben der Bevölkerung, insbesondere durch eine Naturkatastrophe, ernstlich und unmittelbar gefährdet (Katastrophenzustand), so finden Artikel 115 k und 115 l entsprechende Anwendung."

§ 2

In das Grundgesetz wird hinter Artikel 74 Nr. 23 folgende neue Nummer 24 eingefügt:

„24. die Vorsorge für den Fall einer Gefahr gemäß Artikel 115 i und Artikel 115 m."

§ 3

Artikel 143 des Grundgesetzes wird aufgehoben.

§ 4

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

Allgemeiner Teil

I.

Das Grundgesetz geht in der Mehrzahl seiner Artikel von dem Bestehen normaler Verhältnisse aus. Es versucht zwar, in einzelnen Vorschriften der Entstehung bestimmter Gefahrenlagen von vornherein vorzubeugen, indem es etwa in Artikel 9 Abs. 2 verfassungsfeindliche und bestimmte sonstige Vereinigungen verbietet, in Artikel 18 die Verwirkung von Grundrechten regelt, die zum Kampf gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung mißbraucht werden, und in Artikel 21 Abs. 2 vorsieht, daß Parteien, die nicht auf dem Boden des Grundgesetzes stehen, durch das Bundesverfassungsgericht verboten werden können. Auch trifft es in den Artikeln 67, 68 und 81 Vorsorge gegen Verfassungsstörungen durch bestimmte Verhaltensarten einer Parlamentsmehrheit, die sich in der Zeit der Weimarer Republik als verhängnisvoll erwiesen haben. Aber nur wenige Artikel des Grundgesetzes fassen unmittelbar so außergewöhnliche Gefahrenlagen ins Auge, wie sie etwa durch einen bewaffneten Angriff auf das Bundesgebiet oder durch schwere Störungen der verfassungsmäßigen Ordnung eintreten können; auch diese wenigen Vorschriften enthalten nur unzureichende Regelungen. So sieht Artikel 59 a GG zwar vor, daß der Verteidigungsfall festgestellt werden kann. Die Feststellung hat aber nach Artikel 65 a Abs. 2 und Artikel 96 a Abs. 2 Satz 2 GG nur die Wirkung, daß die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte vom Bundesminister der Verteidigung auf den Bundeskanzler übergeht und daß die Strafgerichtsbarkeit über die Streitkräfte durch Wehrstrafgerichte ausgeübt werden kann. Artikel 91 GG bezieht sich zwar auf den Fall einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitlich-demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes. Er hält dafür aber keine stärkeren Mittel bereit, als das Recht eines Landes, die Polizeikräfte anderer Länder anzufordern und als äußerstes die Befugnis der Bundesregierung, die Polizeikräfte der Länder ihren Weisungen zu unterstellen. Sondervorschriften für den Fall von Naturkatastrophen enthält das Grundgesetz überhaupt nicht.

II.

Eine Ergänzung des Grundgesetzes, durch die ausreichende Vorsorge für außergewöhnliche Gefahrenlagen geschaffen wird, ist unerläßlich.

1. In solchen Lagen kann es notwendig sein, auch zu außergewöhnlichen Mitteln Zuflucht zu nehmen, um Volk und Staat und die demokratische Ordnung zu erhalten. Für Normalzeiten geschaffene Vorschriften der Verfassung können sich in Notzeiten als verhängnisvolle Fesseln erweisen. Kommt es unter normalen Verhältnissen darauf an, die Freiheit des Einzelnen vor einem Zuviel an Staatsgewalt zu schützen und die Mannigfaltigkeit der Stämme und Landschaften vor einem Übermaß an Vereinheitlichung zu bewahren, so kann es in außergewöhnlichen Lagen gerade umgekehrt zwingend geboten sein, die Staatsgewalt zu stärken und zusammenzufassen. Dies gilt um so mehr, nachdem der moderne Sozialstaat in zunehmendem Maße die Daseinsvorsorge übernommen hat. Denn damit sind Bestand und Wohlergehen der Gesellschaft, insbesondere der breiten Massen der Bevölkerung, in erhöhte Abhängigkeit vom Fortbestand des Staates und von dessen Fähigkeit zur Erfüllung seiner Aufgaben geraten.

   Wird in einer Verfassung auf eine ausreichende Sonderregelung für außergewöhnliche Gefahrenlagen verzichtet, so ist zu befürchten, daß die Verantwortlichen in Notzeiten entweder die nötigen Maßnahmen zur Abwehr der Gefahr mangels entsprechender Vollmachten unterlassen oder sich diese Vollmachten aneignen. Das eine kann für das Schicksal des Volkes und für den Bestand und die Verfassungsordnung unseres Staatswesens so verhängnisvoll sein wie das andere.

2. Die Notwendigkeit einer Ergänzung des Grundgesetzes für Notzeiten wird auch durch die jüngere deutsche Verfassungsgeschichte bestätigt. Denn alle deutschen Verfassungen der neueren Zeit enthalten derartige, zum Teil sehr weitgehende Sonderregelungen. Einige davon mußten auch wiederholt angewandt werden, um den Bestand und die verfassungsmäßige Ordnung des Staates zu erhalten.

   Artikel IV § 197 der Verfassung der Frankfurter Nationalversammlung sah vor, daß im Falle des Krieges oder des Aufruhrs die Bestimmungen der Grundrechte über Verhaftung, Haussuchung und Versammlungsrecht außer Kraft gesetzt werden konnten, und behielt weitere Bestimmungen einem Reichsgesetz vor. Außerdem wurden die bestehenden gesetzlichen Vorschriften für die Verkündung des Belagerungszustandes in Festungen aufrechterhalten.

   Nach Artikel 68 des Gesetzes betr. die Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. April 1871 konnte der Kaiser, wenn die öffentliche Sicherheit im Bundesgebiet bedroht war, einen jeden Teil desselben in Kriegszustand erklären. Bis zum Erlaß eines Reichsgesetzes, das die Voraussetzungen, die Form der Verkündung und die Wirkungen einer solchen Erklärung regeln sollte, galten dafür die Vorschriften des Preußischen Gesetzes über den Belagerungszustand vom

4. Juni 1851. Dieses Gesetz sah u. a. vor, daß mit der Bekanntmachung der Erklärung des Belagerungszustandes die vollziehende Gewalt an die Militärbefehlshaber überging. Außerdem konnte nach Artikel 111 der Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1851 eine Reihe von Vorschriften zum Schutz der Freiheit des Staatsbürgers zeit- und gebietsweise außer Kraft gesetzt werden, und zwar Artikel 5 (Freiheit der Person), Artikel 7 (gesetzlicher Richter), Artikel 27 (Freiheit der Meinungsäußerung), Artikel 28 (Bestrafung von Vergehen durch Wort, Schrift, Druck oder Bild nur nach den allgemeinen Strafgesetzen), Artikel 29 (Versammlungsfreiheit), Artikel 30 (Vereinigungsfreiheit) sowie Artikel 36 (Einsatz der bewaffneten Macht im Innern nur auf Grund eines Gesetzes).

Artikel 48 Abs. 2 der Verfassung vom 11. August 1919 ermächtigte den Reichspräsidenten, wenn im Deutschen Reich die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet war, die zu ihrer Wiederherstellung nötigen Maßnahmen zu treffen, erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einzuschreiten. Zu diesem Zweck konnte er vorübergehend die Grundrechte nach Artikel 114 (Freiheit der Person), Artikel 115 (Unverletzlichkeit der Wohnung), Artikel 117 (Brief- und Postgeheimnis), Artikel 118 (Freiheit der Meinungsäußerung), Artikel 124 (Vereinigungsfreiheit) und Artikel 153 (Gewährleistung des Eigentums) ganz oder zum Teil außer Kraft setzen.

Auch der Herrenchiemseer Entwurf enthielt in Artikel 111 eine Sonderregelung für den Fall drohender Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Bundesgebiet. Darin war vorgesehen, daß die Bundesregierung in solchen Fällen mit Zustimmung des Bundesrates Notverordnungen mit Gesetzeskraft erlassen konnte. War durch die drohende Gefahr der Bestand des Bundes oder seiner freiheitlichen demokratischen Grundordnung in Frage gestellt, so sollten durch Gesetz, bei Verhinderung der gesetzgebenden Organe auch durch Notverordnung die Grundrechte der Freiheit der Meinungsäußerung, der Pressefreiheit, der Versammlungsfreiheit, der Vereinigungsfreiheit und das Grundrecht des Postgeheimnisses befristet außer Kraft gesetzt werden können.

Mehrere der geltenden Länderverfassungen enthalten ebenfalls Sondervorschriften für außergewöhnliche Gefahrenlagen in Gestalt von Ermächtigungen zur Setzung von Landesnotrecht durch die Landesregierungen und zur zusätzlichen Einschränkung der Grundrechte der Landesverfassungen. Dies gilt für die Verfassung des Landes Baden-Württemberg (Artikel 62), die Verfassung des Freistaates Bayern (Artikel 48), die Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (Artikel 101), die Verfassung des Landes Hessen (Artikel 110 und 125), die vorläufige Niedersächsische Verfassung (Artikel 35), die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Artikel 60) und die Verfassung für Rheinland-Pfalz (Artikel 111 und 112).

3. Ein Vergleich mit anderen Staaten der freien Welt lehrt, daß ihr Verfassungsrecht zum Teil sehr weitgehende Sonderregelungen für außergewöhnliche Gefahrenlagen enthält oder solche Regelungen durch den einfachen Gesetzgeber zuläßt.

Die Verfassungsurkunde der Vereinigten Staaten von Nordamerika enthält zwar keine ausdrückliche Regelung für solche Gefahrenlagen. Nach ungeschriebenem Verfassungsrecht ist aber die gesetzgebende Gewalt des Kongresses in Notzeiten nahezu unbeschränkt. Der Kongreß kann Rechtsetzungsbefugnisse auch auf den Präsidenten übertragen. Dieser verfügt im übrigen im Bereich der vollziehenden Gewalt notfalls über außergewöhnliche Vollmachten, vermöge deren er im gewissen Umfang sogar Grundrechte außer Kraft setzen und unter bestimmten Voraussetzungen auch die Streitkräfte im Innern einsetzen darf.

Auch das zum größten Teil ungeschriebene Verfassungsrecht Großbritanniens ermöglicht es im Ernstfall den zuständigen Organen, schnell alle zur Abwehr einer außergewöhnlichen Gefahr notwendigen Maßnahmen zu ergreifen. Dies haben die Erfahrungen während des Zweiten Weltkrieges gezeigt, in dessen Verlauf das Unterhaus der Regierung außerordentlich weitgehende Befugnisse eingeräumt hat. So ermächtigte das Notstandsgesetz von 1939 die Regierung, alle ihr notwendig erscheinenden Notverordnungen zu erlassen, um die Belange der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, der Verteidigung und der lebenswichtigen Versorgung der Bevölkerung zu wahren. Solche Notverordnungen sahen u. a. die zwangsweise Heranziehung von Männern und Frauen zur Arbeit in kriegswichtigen Betrieben, die Sicherungshaft von Staatsfeinden ohne gerichtliches Verfahren sowie die Beschlagnahme und später auch die Enteignung von Grundeigentum für Kriegszwecke vor.

Eine ausdrückliche Notstandsregelung in der Form einer sehr weitgehenden Generalklausel enthält die neue Verfassung Frankreichs vom 28. September 1958 in Artikel 16, von der im Jahre 1961 auch bereits Gebrauch gemacht worden ist. Die Vorschrift ermächtigt den Präsidenten der Republik nach förmlicher Beratung mit dem Ministerpräsidenten und den Präsidenten der beiden Kammern und des Verfassungsrates, alle Maßnahmen zu ergreifen, die den Umständen nach erforderlich erscheinen, wenn die Einrichtungen der Republik, die Unabhängigkeit der Nation, die Unversehrtheit ihres Staatsgebietes oder die Erfüllung ihrer internationalen Verpflichtungen schwer und unmittelbar bedroht sind und die ordentliche Ausübung der öffentlichen Gewalt unterbrochen ist.

Auch die Verfassungen anderer Staaten der freien Welt enthalten zum Teil sehr weitgehende Son-

derregelungen für den Fall von Notständen oder lassen die Schaffung solcher Regelungen durch den einfachen Gesetzgeber zu.

4. Eine Sonderregelung im Grundgesetz, durch die ausreichende Vorsorge für außergewöhnliche Gefahrenlagen geschaffen wird, ist auch im Hinblick auf die besatzungsrechtlichen Vorbehalte erforderlich, die den Drei Mächten gegenwärtig noch auf Grund des Artikels 5 Abs. 2 des Deutschlandvertrages vom 26. Mai 1952 zustehen. Danach bleiben „die von den Drei Mächten bis dahin innegehabten oder ausgeübten Rechte in bezug auf den Schutz der Sicherheit ihrer in der Bundesrepublik Deutschland stationierten Streitkräfte so lange bestehen, bis die zuständigen deutschen Behörden entsprechende Vollmachten durch die deutsche Gesetzgebung erhalten haben und dadurch instand gesetzt sind, wirksame Maßnahmen zum Schutz der Sicherheit dieser Streitkräfte zu treffen, einschließlich der Fähigkeit, einer ernstlichen Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu begegnen."

Eine Ergänzung des Grundgesetzes durch Aufnahme ausreichender Sondervorschriften für außergewöhnliche Gefahrenlagen erweist sich nach alledem als ein unabweisbares Bedürfnis und im Verhältnis zu anderen Staaten der freien Welt, insbesondere zu den Verbündeten der Bundesrepublik Deutschland, als die nachträgliche Erfüllung einer Aufgabe, deren Bewältigung sich auf die Dauer kein Verfassungsgesetzgeber zu entziehen vermag. Die politische Entwicklung, besonders auch in Europa hat in den letzten Monaten dazu geführt, daß alle das Bundesvolk repräsentierenden und unseren Staat tragenden gesellschaftlichen und politischen Schichten und Zusammenschlüsse zu der Erkenntnis gekommen sind, daß das Grundgesetz einer Ergänzung bedarf. Vor allem besteht unter den im Bundestag vertretenen Parteien kein Streit über diese Notwendigkeit. Die geführten Sondierungsgespräche haben gezeigt, daß alle verantwortungsbewußten politischen Kräfte den dem Ernst unserer Lage angemessenen guten Willen haben, eine befriedigende Regelung für den Notstandsfall vorzusehen und daß lediglich über Ausmaß und Umfang der zu treffenden Sonderregelungen einzelne abweichende Auffassungen bestehen. Die Bundesregierung hat sich bemüht, in den Entwurf alle im Notstandsfall überhaupt tragbaren demokratischen Kontrollmöglichkeiten aufzunehmen und ist überzeugt, damit alle etwa bestehenden Bedenken gegen die als unentbehrlich erkannte und anerkannte Notstandsregelung zerstreut zu haben.

III.

1. Der Inhalt einer Ergänzung des Grundgesetzes für den Notfall ist von zwei Seiten her vorgezeichnet:

   Einmal durch das Wesen des Grundgesetzes als einer bundesstaatlichen Verfassung mit stark ausgebautem Grundrechtsschutz und weitgehend durchgeführter Aufteilung der Staatsgewalt auf besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung,

   zum anderen durch die Art der Gefahren, denen es zu begegnen gilt, wobei nicht unberücksichtigt bleiben kann, daß die Bundesrepublik Deutschland potentiell vor allem durch einen Gegner bedroht wird, dessen Regierung auf Grund einer totalitären Staats- und Gesellschaftsordnung über eine in freiheitlichen Demokratien unvorstellbare Machtfülle verfügt, mit deren rücksichtslosem Einsatz im Ernstfall gerechnet werden muß.

   Hiernach erscheint es geboten, im Grundgesetz für außergewöhnliche Notlagen, insbesondere für den Fall einer Bedrohung von außen,

   zusätzliche Eingriffe in die Grundrechte zuzulassen, ein vereinfachtes Gesetzgebungsverfahren, insbesondere ein Notverordnungsrecht der Bundesregierung vorzusehen

   sowie

   die Zuständigkeiten des Bundes auf den Gebieten der Gesetzgebung und vor allem der Verwaltung zu erweitern und die zuständigen Bundesorgane mit erhöhten Einflußrechten gegenüber den Ländern auszustatten.

   Im übrigen soll das Grundgesetz — auch soweit es sich um ungeschriebene Verfassungsgrundsätze handelt — unangetastet bleiben.

2. Die Gegner einer verfassungsrechtlichen Sonderregelung für Notzeiten haben auf die Gefahr des Mißbrauchs und der Anmaßung außergewöhnlicher Befugnisse namentlich durch Organe der vollziehenden Gewalt hingewiesen. Soweit eine solche Gefahr tatsächlich anzuerkennen ist, darf sie jedenfalls nicht dazu verleiten, auf Sonderregelungen für Notzeiten im Grundgesetz überhaupt zu verzichten. Sie kann den Verfassungsgesetzgeber nur dazu bestimmen, Sicherungen zu schaffen, die geeignet erscheinen, dem Mißbrauch und der Anmaßung staatlicher Macht vorzubeugen, ohne gleichzeitig den Zweck einer Sonderregelung — die erhöhte Abwehrbereitschaft des Staates gegen drohende Gefahren — zu vereiteln. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß durch folgende, in ihrem Entwurf enthaltene — zum Teil sehr weitgehende — Sicherungen der Gefahr des Mißbrauchs und der Anmaßung der vorgesehenen außergewöhnlichen Befugnisse hinreichend vorgebeugt werden kann:

   Kasuistische Aufzählung der Sondervollmachten an Stelle einer Generalklausel,

   Stufung der Sondervollmachten je nach Art der drohenden Gefahr unter genauer Umschreibung ihrer Voraussetzungen.

   Bei von außen drohenden Gefahren:

   Grundsätzliche Abhängigkeit der Sondervollmachten von einer vorausgehenden förmlichen

Feststellung des Gefahrenzustandes durch den Bundestag,

grundsätzliche Beibehaltung des Rechtsetzungsmonopols der Organe der Gesetzgebung auch in Notzeiten und Gewährung einer Rechtsetzungsbefugnis an die Bundesregierung nur im äußersten Fall,

weitgehendes automatisches Außerkrafttreten von Notrechtsvorschriften,

jederzeitige Aufhebbarkeit von Notrechtsvorschriften und zum Teil auch von sonstigen Notmaßnahmen der vollziehenden Gewalt durch Organe der Gesetzgebung,

Erhaltung der Stellung und der Aufgaben des Bundesverfassungsgerichts,

Wahrung der Länderrechte durch weitgehende Mitwirkungsrechte des Bundesrates.

3. Der Entwurf der Bundesregierung besteht aus 4 Paragraphen:

Paragraph 1 sieht die Einfügung von drei neuen Abschnitten Xa, Xb und Xc hinter Artikel 115 vor, deren erster den Zustand der äußeren Gefahr, deren zweiter den Zustand der inneren Gefahr und deren dritter den Katastrophenzustand regelt.

Paragraph 2 erweitert die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes durch Einfügung einer neuen Nummer 24 in Artikel 74 auf die Vorsorge für bestimmte Gefahrenlagen.

Paragraph 3 enthält die Aufhebung des bisherigen Artikels 143 GG.

Paragraph 4 regelt das Inkrafttreten.

Besonderer Teil

PARAGRAPH 1

X a. Zustand der äußeren Gefahr

Artikel 115a

Absatz 1

Artikel 115a Abs. 1 läßt die in den folgenden Artikeln näher bestimmten besonderen Rechtsfolgen grundsätzlich nicht von selbst eintreten, sobald das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff droht, sondern macht sie — ähnlich wie dies in Artikel 59a geschieht — von einer durch Beschluß des Bundestages zu treffenden förmlichen Feststellung abhängig, daß der Zustand der äußeren Gefahr eingetreten ist.

Die Feststellung setzt zunächst einen dahingehenden, an den Bundestagspräsidenten zu richtenden förmlichen Antrag der Bundesregierung voraus, da in der Regel nur diese auf Grund der ihr zugänglichen nachrichtendienstlichen und sonstigen amtlichen Erkenntnisquellen in der Lage sein dürfte, zu beurteilen, ob es an der Zeit und angebracht erscheint, die Feststellung einzuleiten.

Für das Verfahren bei der Feststellung ist die Geschäftsordnung des Bundestages maßgebend, die insoweit wohl noch entsprechend ergänzt werden müßte.

Die Feststellung bedarf der Zustimmung des Bundesrates. In dieser Abweichung von Artikel 59a wird der unmittelbaren Auswirkung dieser Feststellung auf den innerstaatlichen Bereich Rechnung getragen.

Der Bundestag kann die Feststellung, daß der Zustand der äußeren Gefahr eingetreten ist, nur treffen, wenn eine der beiden in Artikel 115a Abs. 1 alternativ genannten Voraussetzungen vorliegt. Die erste Alternative verlangt, daß das Bundesgebiet durch einen fremden Staat oder eine fremde Regierung mit Waffengewalt tatsächlich angegriffen wird, d. h., daß bereits militärische Kampfhandlungen stattfinden, durch die das Bundesgebiet in Mitleidenschaft gezogen ist. Bei der zweiten Alternative ist in erster Linie an offenkundige internationale Spannungszustände gedacht, die einen solchen Grad erreicht haben, daß mit einem alsbaldigen bewaffneten Angriff eines fremden Staates oder einer fremden Regierung auf das Bundesgebiet gerechnet werden muß. Die zweite Alternative wäre aber auch dann als erfüllt anzusehen, wenn auf Grund nachrichtendienstlicher oder anderer geheimer Quellen, die den vorliegenden Erfahrungen nach als zuverlässig gelten können, ein bewaffneter Angriff eines fremden Staates oder einer fremden Regierung auf das Bundesgebiet als unmittelbar bevorstehend erscheint oder wenigstens ernstlich mit einem solchen Ereignis gerechnet werden muß, auch ohne daß eine für alle Welt offenkundige internationale Spannung zu bestehen braucht.

Absatz 2

Artikel 115a Abs. 2 trifft Vorsorge vor allem für den Fall, daß der Bundestag und der Bundesrat oder eines der beiden Organe infolge von militärischen Kampfhandlungen oder mit ihnen im Zusammenhang stehenden Ereignissen überhaupt nicht zusammentreten können. Außerdem ist hier an Situationen gedacht, die sich so sprunghaft entwickeln oder zu entwickeln drohen, daß eine Beschlußfassung des Bundestages mit Zustimmung des Bundesrates, wie sie Artikel 115 a Abs. 1 grundsätzlich vorsieht, voraussichtlich zuviel Zeit in Anspruch nehmen würde. Für solche und ähnliche Fälle sieht Artikel 115 a Abs. 2 eine Feststellung durch einen Ausschuß aus Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates vor. Die Bundesregierung ist sich bewußt, daß gegen die Bildung eines solchen gemischten, beschließenden Ausschusses rechtssystematische Bedenken erhoben werden können. Sie glaubt, diese Bedenken im Interesse der Sache zurückstellen zu können.

Artikel 115a Abs. 2 Satz 2 und 3 entsprechen ungeachtet der zwischen dem Vermittlungsausschuß und dem Ausschuß nach Artikel 115a Abs. 2 bestehenden wesentlichen Unterschiede dem Artikel 77 Abs. 2 Satz 2 und 3 GG.

Absatz 3

U. U. würde auch die Feststellung durch den Ausschuß nach Artikel 115a Abs. 2 noch zuviel Zeit in Anspruch nehmen. Dies kann z. B. dann der Fall sein, wenn der Ausschuß noch nicht zusammengetreten ist. Wenn in solchen oder ähnlichen Fällen nicht kostbare, für den Verlauf der im Gang befindlichen oder unmittelbar bevorstehenden militärischen Kampfhandlungen u. U. entscheidende Zeit verloren gehen soll, muß eine an die Gegenzeichnung des Bundeskanzlers gebundene Ersatzzuständigkeit des Bundespräsidenten für die Feststellung nach Artikel 115a Abs. 1 vorgesehen werden.

Absatz 4

Die Feststellung gemäß Artikel 115a Abs. 1 wird erst rechtswirksam, wenn sie in der vorgeschriebenen Form verkündet ist. Die Verkündung soll nach Möglichkeit gemäß Artikel 82 GG, d. h. im Bundesgesetzblatt, erfolgen. Führt eine nach pflichtmäßigem Ermessen vorgenommene Prüfung zu dem Ergebnis, daß eine Verkündung gemäß Artikel 82 den Umständen nach nicht oder nicht rechtzeitig möglich ist, so kann der Bundespräsident auch eine andere ihm geeignet erscheinende Form der Verkündung — z. B. eine solche durch Verlesung im Rundfunk — wählen.

Absatz 5

Zu Satz 1

Absatz 5 Satz 1 stellt lediglich klar, daß die in den folgenden Artikeln näher bestimmten Rechtsfolgen erst mit der Verkündung der Feststellung eintreten.

Zu Satz 2

Die Ausübung der besonderen Befugnisse, die in Artikel 115b bis 115f den zuständigen Organen, Behörden oder sonstigen Stellen eingeräumt werden, unterliegt, wie die Ausübung aller hoheitlichen Befugnisse, dem verfassungsrechtlichen Verbot des Mißbrauchs und dem Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit des Mittels. Ein Mißbrauch dieser Befugnisse, insbesondere eine Ausübung derselben mit einer anderen Zielsetzung als zum Zwecke der Abwehr der drohenden Gefahr, ist daher unzulässig. Satz 2 spricht diesen an sich geltenden Verfassungsgrundsatz ausdrücklich aus und bekräftigt ihn damit.

Artikel 115b

Absatz 1

In Notlagen gemäß Artikel 115 a Abs. 1 kann es sich als notwendig erweisen, auch auf anderen Sachbereichen als den in Artikel 73 ff. aufgezählten sofort im ganzen Bundesgebiet einheitlich geltendes Bundesrecht zu setzen. Dies gilt insbesondere für Recht zum Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie für das Organisationsrecht der öffentlichen Verwaltung.

Absatz 2

In Artikel 115b Abs. 2 ist eine zusätzliche Einschränkbarkeit nur für solche Grundrechte vorgesehen, die nicht bereits auf Grund der geltenden Gesetzesvorbehalte (wie z. B. das Grundrecht des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses nach Artikel 10 GG) hinreichend einschränkbar sind. Die Ausnahmen und das Maß der vorgesehenen zusätzlichen Grundrechtseinschränkungen entsprechen dem, was nach den Erfahrungen der jüngeren deutschen Verfassungsgeschichte und der Staatspraxis sowie auf Grund eines Vergleichs mit anderen Verfassungen freiheitlich-demokratischer Prägung in Notlagen der in Artikel 115a Abs. 1 bezeichneten Art als unerläßlich gelten kann.

Zu Buchstabe a

Der Entwurf geht von der Erwartung aus, daß die deutsche Presse im Bundesgebiet im Ernstfall durch eine Art Selbstkontrolle unter Beteiligung der zuständigen staatlichen Dienststellen, etwa nach dem Vorbild anderer Staaten während des zweiten Weltkrieges, von sich aus hinreichende Vorsorge treffen wird, daß die Ausübung der Grundrechte aus Artikel 5 GG nicht zu einer Gefährdung des Gemeinwohls, insbesondere der Verteidigungs- und Sicherheitsbelange, führt. Eine Inanspruchnahme der dem Gesetzgeber in Artikel 115a Abs. 2 Buchstabe a erteilten Ermächtigung zur zusätzlichen Einschränkung der Grundrechte aus Artikel 5 GG gegenüber der deutschen Presse innerhalb des Bundesgebietes dürfte daher praktisch nur dann in Betracht kommen, wenn es nicht zur Einrichtung einer ausreichenden Selbstkontrolle kommt oder wenn diese ganz oder teilweise versagt oder wirkungslos bleibt. Bei der hier vorgesehenen zusätzlichen Einschränkbarkeit der Grundrechte aus Artikel 5 ist im übrigen auch an ausländische Pressevertreter usw. im Bundesgebiet sowie an den Einsatz technischer Massenbeeinflussungsmittel zu denken, der in Notlagen gemäß Artikel 115a Abs. 1 u. U. im Interesse der Gefahrenabwehr eingeschränkt oder in gewissem Umfang in deren Dienst gestellt werden muß.

Die zusätzliche Einschränkbarkeit des Grundrechts der Versammlungsfreiheit aus Artikel 8 GG ermöglicht vor allem die Verhängung allgemeiner Versammlungsverbote.

Das Grundrecht der Vereinigungsfreiheit aus Artikel 9 Abs. 1, das durch Absatz 2 näher bestimmt wird — nicht die Koalitionsfreiheit nach Artikel 9 Abs. 3 — muß vor allem deshalb für zusätzlich einschränkbar erklärt werden, weil es sich in Notlagen gemäß Artikel 115 a Abs. 1 u. U. als notwendig erweisen kann, auch solchen Vereinigungen, die nicht unter Artikel 9 Abs. 2 GG fallen, gewisse Beschränkungen, z. B. Betätigungsverbote, aufzuerlegen. Auch kann es in solchen Lagen u. U. erforderlich werden, Klein- und Mittelbetriebe, z. B. auf dem Gebiete der Ernährungs- und Verkehrswirtschaft, zur Erfüllung bestimmter Aufgaben, auch in anderer Form als in der öffentlich-rechtlicher Körperschaften zwangsweise zusammenzuschließen.

Der Zulassung einer zusätzlichen Einschränkbarkeit des Grundrechts der Freizügigkeit aus Artikel 11 GG bedarf es vor allem, um die Einführung von Sperrzonen innerhalb des Bundesgebietes sowie von Grenzsperren einschließlich der Demarkationslinie zur sowjetisch besetzten Zone Deutschlands eindeutig zu sanktionieren.

Zu Buchstabe b

Artikel 115a Abs. 2 Buchstabe b läßt es zu, in Notlagen gemäß Artikel 115a Abs. 1 Bewohner der Bundesrepublik Deutschland auch zu solchen Dienst- und Werkleistungen heranzuziehen, die nicht im Rahmen einer herkömmlichen allgemeinen, für alle gleichen öffentlichen Dienstleistungspflicht gemäß Artikel 12 Abs. 2 Satz 1 GG liegen, sowie Frauen entgegen dem für Normalzeiten geltenden Verbot des Artikels 12 Abs. 3 Satz 2 GG zum — waffenlosen — Dienst auch im Verband der Streitkräfte zu verpflichten.

Zu Buchstabe c

Artikel 115a Abs. 2 Buchstabe c trägt der Erfahrungstatsache Rechnung, daß sich bei Enteignungen, die in Notlagen gemäß Artikel 115 a Abs. 1 erforderlich werden können, in der Regel von vornherein noch nicht übersehen läßt, auf welche Weise und in welchem Umfang eine Entschädigung gewährt werden kann. Durch die Weglassung der zeitlichen Beschränkung in dieser Vorschrift soll sichergestellt werden, daß Enteignungen, die gemäß Artikel 14 GG i. V. m. Artikel 115b Abs. 2 Buchstabe c vorgenommen werden, nach Beendigung des Zustandes

der äußeren Gefahr rechtswirksam bleiben, auch wenn in diesem Zeitpunkt die Entschädigungsregelung noch nicht getroffen ist.

Zu Buchstabe d

Artikel 115 b Abs. 2 Buchstabe d trägt der Erfahrungstatsache Rechnung, daß es sich in Notlagen gemäß Artikel 115 a Abs. 1 vielfach als unmöglich erweist, die in Artikel 104 Abs. 2 und 3 vorgeschriebenen Fristen bei Freiheitsentziehungen durch die vollziehende Gewalt einzuhalten.

Zu Buchstabe e

Artikel 115 b Abs. 2 Buchstabe e ermöglicht es, die gesamte Verwaltung des Bundes und der Länder vorübergehend den Erfordernissen anzupassen, die sich aus einer Notlage gemäß Artikel 115 a Abs. 1 ergeben können, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob es sich um den Vollzug von Bundes- oder Landesrecht, um gesetzesakzessorische oder nichtgesetzesakzessorische, um hoheitliche oder fiskalische Verwaltung handelt. Entsprechendes gilt unbeschadet der Sondervorschrift des Buchstaben f für den vertikalen und horizontalen Finanzausgleich für das Finanzwesen des Bundes und der Länder. Durch die Beschränkung der zeitlichen Geltung derartiger Sonderregelungen auf die Dauer des Zustandes der äußeren Gefahr unter Inkaufnahme organisatorischer Umstellungsschwierigkeiten wird sichergestellt, daß diese u. U. tief in den Zuständigkeitsbereich des Bundes und der Länder eingreifenden Maßnahmen zum frühesten möglichen Zeitpunkt wieder beseitigt werden.

Zu Buchstabe f

Artikel 115 b Abs. 2 Buchstabe f nimmt Regelungen über die Verteilung der Steuererträge zwischen Bund und Ländern usw., die von den Artikeln 106 und 107 GG abweichen, von dem Grundsatz des automatischen Außerkrafttretens mit Beendigung des Zustandes der äußeren Gefahr aus, da ein solcher undurchführbar wäre, und sieht eine Umstellungsfrist vor. Dabei wird davon ausgegangen, daß der Bundesgesetzgeber rechtzeitig eine den veränderten Verhältnissen Rechnung tragende Neuregelung trifft, die spätestens mit Ablauf der Anpassungsfrist in Kraft treten soll. Außerdem soll die Vorschrift die Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände vor einer Aushöhlung ihrer finanziellen Lebensfähigkeit schützen.

Absatz 3

Die in Artikel 115 b Abs. 3 genannten Befugnisse stehen der Bundesregierung zu; sie kann mit ihrer Wahrnehmung den seinem Geschäftsbereich nach zuständigen Bundesminister beauftragen.

Zu Buchstabe a

Das Recht der Bundesregierung, bei Notlagen gemäß Artikel 115 a Abs. 1 Weisungen an die Polizeikräfte der Länder zu erteilen und diese sowie die Polizeikräfte des Bundes, insbesondere den Bundesgrenzschutz, für polizeiliche Aufgaben im gesamten Bundesgebiet — nötigenfalls unter einem Bundesbeauftragten — einzusetzen, ergibt sich nach Auffassung der Bundesregierung bereits aus Artikel 91 Abs. 2 GG, da bei Notlagen gemäß Artikel 115 a Abs. 1 in der Regel auch die Voraussetzungen dieser Grundgesetzvorschrift erfüllt sein dürften. Insoweit dient Artikel 115 b Abs. 3 Buchstabe a nur der Klarstellung. Außerdem enthält die Vorschrift die Ermächtigung für den Fall, daß die Polizeikräfte nicht ausreichen, auch verfügbare Einheiten der Streitkräfte im Innern — nötigenfalls mit der Waffe — für polizeiliche Aufgaben einzusetzen und sie insoweit ebenfalls einem zur einheitlichen Führung der eingesetzen Polizeikräfte bestellten Bundesbeauftragten zu unterstellen.

Zu Buchstabe b

Ein Weisungsrecht der Bundesregierung gegenüber der Bundesverwaltung besteht bereits nach geltendem Verfassungsrecht. Jedenfalls könnte ein solches Weisungsrecht kraft der Organisationsgewalt des Bundes oder, soweit ein Gesetzesvorbehalt Platz greifen sollte, durch einfaches Bundesgesetz jederzeit in dem notwendigen Umfang begründet werden (vgl. Artikel 86 GG). Dies gilt nicht nur für die unmittelbare, sondern grundsätzlich auch für die mittelbare Bundesverwaltung, soweit sich nicht aus besonderen Grundgesetzvorschriften etwas Abweichendes ergibt. Soweit in Artikel 115 b Abs. 3 Buchstabe b eingangs noch das Weisungsrecht der Bundesregierung gegenüber der Bundesverwaltung erwähnt ist, dient dies daher im wesentlichen nur der Klarstellung.

Ein Weisungsrecht der Bundesregierung gegenüber den Landesbehörden besteht — abgesehen von den Fällen des Artikels 37 und des auf den Bereich der Polizei beschränkten Artikel 91 Abs. 2 — nur im Rahmen des Artikels 84 Abs. 5 und nach Artikel 85 Abs. 3 ggf. i. V. m. Artikel 87 b Abs. 2 oder Artikel 120 a GG. In beiden Fällen ist das Weisungsrecht dem Wortlaut des Grundgesetzes nach auf den Bereich des Vollzugs von Bundesgesetzen beschränkt. Das Weisungsrecht nach Artikel 84 Abs. 5 GG kann außerdem nur für „besondere Fälle" erteilt und — nach der Auffassung des Bundesrates — nur von der Bundesregierung als Kollegium ausgeübt werden. Es bedarf daher der ausdrücklichen Vorschrift des Artikel 115 b Abs. 3 Buchstabe b des Entwurfs, durch die der Umfang des Weisungsrechts der Bundesregierung im Verhältnis zu den Landesbehörden während des Zustandes der äußeren Gefahr teils erweitert, teils klargestellt wird. Dabei erschien es geboten, eine Übertragung auf von der Bundesregierung zu bestimmende Behörden oder einen Bundesbeauftragten zuzulassen, um möglicherweise sich ergebenden politischen Bedürfnissen zu entsprechen.

Artikel 115c

Absatz 1

Der Entwurf geht davon aus, daß die Befugnis zur Rechtsetzung — dem Grundsatz der Gewaltenteilung entsprechend — auch in Notzeiten so lange wie möglich Organen der Gesetzgebung vorbehalten bleiben soll. Solange es die Umstände noch gestatten, ein normales Gesetzgebungsverfahren durch-

zuführen, bleibt es dem Bundestag überlassen, ob er selbst in Gestalt des Plenums — nötigenfalls mit Zustimmung des Bundesrates — zunächst noch weiter als Gesetzgeber tätig sein oder ob er den Ausschuß gemäß Artikel 115 a Abs. 2 zum Erlaß von Notgesetzen ermächtigen will.

Machen die Umstände — wie zu befürchten ist — einen Zusammentritt des Bundestagsplenums für absehbare Zeit überhaupt unmöglich oder erweist sich jedenfalls eine rechtzeitige Beschlußfassung des Bundestagsplenums infolge äußerer Ereignisse als unmöglich, so tritt automatisch eine Zuständigkeit des Ausschusses nach Artikel 115 a Abs. 2 zum Erlaß von Notgesetzen ein, ohne daß es hierzu einer Ermächtigung oder einer förmlichen Feststellung durch das Bundestagsplenum bedarf.

Absatz 2

Artikel 115 c Abs. 2 trägt der unbestreitbaren Notwendigkeit Rechnung, für den — äußersten — Fall Vorsorge zu treffen, daß auch eine Rechtsetzung durch den Ausschuß nach Artikel 115 a Abs. 2 zu spät kommen würde, weil die Lage ein sofortiges Handeln erfordert. In solchen Fällen muß die Regierung legitimiert sein, die notwendigen Rechtsgrundlagen einer von ihr zu ergreifenden Abwehrmaßnahme gleichzeitig mit deren Anordnung durch Erlaß einer Notverordnung selbst zu schaffen. Derartige Notverordnungen haben Gesetzeskraft, stehen also — abgesehen von Artikel 115 c Abs. 4 und Artikel 115 g Abs. 2 — in jeder Hinsicht förmlichen Gesetzen gleich. Die Entscheidung über eine etwaige Verfassungswidrigkeit einer Notverordnung ist daher nach Auffassung der Bundesregierung gemäß Artikel 100 Abs. 1 Satz 1 GG dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten.

Die — auf einzelne Aufgaben begrenzte — Möglichkeit der Übertragung der Befugnis zum Erlaß von Notverordnungen auf von der Bundesregierung zu bestimmende Behörden trägt einem praktischen Bedürfnis Rechnung.

Absatz 3

Auch Notgesetze und Notverordnungen sollen nach Möglichkeit gemäß Artikel 82 GG verkündet werden. Gelangt die verkündungsberechtigte Stelle unter Anwendung pflichtmäßigen Ermessens zu der Auffassung, daß eine solche Verkündung nicht oder nicht rechtzeitig möglich ist, so kann sie auch eine andere ihr geeignet erscheinende Form der Verkündung — z. B. die der Verlesung des Wortlauts eines Notgesetzes oder einer Notverordnung oder der Bekanntgabe ihres wesentlichen Inhalts durch den Rundfunk — wählen.

Absatz 4

Das in Artikel 115 c Abs. 4 vorgesehene automatische Außerkrafttreten von Notgesetzen und Notverordnungen soll verhindern helfen, daß Notrecht länger als unbedingt notwendig gilt oder gar normales Recht verdrängt. Da sich nicht von vornherein absehen läßt, wie lange die Lage eine Aufrechterhaltung der betreffenden Regelung erfordert, war die Möglichkeit einer — auch wiederholten — Verlängerung vorzusehen.

Artikel 115 d

Die Zulassung der Einrichtung eines Kabinettsausschusses für einzelne Sachbereiche, dem insoweit die Befugnisse der Bundesregierung zustehen, soll durch Vereinfachung des Geschäftsganges ein schnelles Handeln erleichtern.

Artikel 115 e

Absatz 1

Artikel 115 e Abs. 1 Satz 1 soll vor allem verhindern, daß das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht durch Notgesetz oder Notverordnung aufgehoben oder geändert und dadurch etwa die verfassungsmäßige Stellung des Bundesverfassungsgerichts und die Erfüllung seiner verfassungsmäßigen Aufgaben beeinträchtigt werden. Allerdings erschien es angebracht, das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht nicht schlechthin in seiner bei Beginn des Zustandes der äußeren Gefahr geltenden Fassung „einfrieren" zu lassen, da sich u. U. eine Änderung des Gesetzes — etwa durch den Erlaß der besonderen Situation angepaßter prozeßrechtlicher Vorschriften, durch eine Änderung des gesetzlich festgelegten Sitzes des Gerichts — zur Erhaltung der Arbeitsfähigkeit des Gerichts als notwendig erweisen könnte.

Absatz 2

Artikel 115 e Abs. 2 stellt eine Ergänzung des Absatzes 1 dar. Er gewährleistet, daß die verfassungsmäßige Stellung und die Erfüllung der verfassungsmäßigen Aufgaben des Bundesverfassungsgerichts und seiner Richter auch nicht auf andere Weise als durch gesetzgeberische Maßnahmen — also z. B. auch nicht etwa durch Einberufung von Bundesverfassungsrichtern zum Wehrdienst oder zu Zivildienstleistungen — beeinträchtigt werden dürfen.

Artikel 115 f

Wird das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen, so muß auch mit der Möglichkeit gerechnet werden, daß die Bundesregierung und andere Bundesorgane wie der Bundestag oder der Ausschuß nach Artikel 115 a Abs. 2, die zur Ergreifung der notwendigen Abwehrmaßnahmen zuständig sind, infolge des Angriffs nicht nur vorübergehend außerstand gesetzt werden, ihre Zuständigkeiten auszuüben. Für diesen Fall muß sichergestellt sein, daß die — erweiterten — Befugnisse der Bundesregierung und der anderen in Betracht kommenden Bundesorgane zur Ergreifung der notwendigen Abwehrmaßnahmen legitimerweise auch von anderen noch vorhandenen und handlungsfähigen sowie für eine solche Aufgabe geeigneten Stellen wahrgenommen werden können. Als solche kommen zunächst die Ministerpräsidenten der Länder in Betracht. Dabei ist in Anbetracht der Besonderheit der Lage einer Konzentration der Ausübung der Hoheitsbefugnisse des Bundes bei den Ministerpräsidenten der Vorzug vor einer Aufteilung derselben auf die einzelnen Landesminister zu geben. Für den Fall, daß auch die

Ministerpräsidenten ausfallen, ist weiter Vorsorge dafür zu treffen, daß die betreffenden Befugnisse nötigenfalls auch durch die Regierungspräsidenten und äußerstenfalls durch die Hauptverwaltungsbeamten der Landkreise und kreisfreien Städte in ihrem jeweiligen Amtsbereich legitimerweise ausgeübt werden können.

Da die räumliche Aufteilung der Staatsgewalt ohne Zweifel Gefahren in sich birgt, ist sie an strenge Voraussetzungen zu knüpfen. Die Tatsache allein, daß die zuständigen Bundesorgane nicht nur vorübergehend zur Ergreifung der notwendigen Abwehrmaßnahmen außerstande sind, kann noch nicht ausreichen, um ein Recht der erwähnten Landesstellen zur Ausübung dieser Befugnisse anstelle der verhinderten Bundesorgane zu begründen. Hinzu kommen muß, daß die betreffenden Landesstellen sich in der gegebenen Lage vor die unabweisbare Notwendigkeit eines sofortigen selbständigen Handelns innerhalb ihres Gebietes gestellt sehen.

Es ist, zumal die Abwehr eines bewaffneten Angriffs auf das Bundesgebiet nicht allein eine Angelegenheit der Bundesrepublik Deutschland, sondern zugleich auch eine solche ihrer Verbündeten ist, anzunehmen, daß auch bei einem Ausfall der zuständigen Bundesorgane eine zentrale gemeinsame Kriegführung weiterbesteht. Solange dies der Fall ist, muß verhindert werden, daß die Ausübung von Hoheitsbefugnissen des Bundes durch Landesstellen zu einer Beeinträchtigung der von der zentralen gemeinsamen Kriegführung oder ihren Dienststellen angeordneten oder noch anzuordnenden Abwehrmaßnahmen führt, wie dies etwa durch eine Heranziehung der in einem Gebietsteil operierenden militärischen Einheiten zu anderen als den ihnen nach den Weisungen der zentralen gemeinsamen Kriegführung obliegenden Aufgaben geschehen könnte. Eine solche Beeinträchtigung könnte weiterhin z. B. auch darin liegen, daß den operierenden Einheiten Nachrichten- oder Verkehrsmittel vorenthalten werden, deren sie zur Erfüllung ihrer Aufgabe bedürfen.

Das nach Artikel 115 f unter bestimmten Voraussetzungen zur Entstehung gelangende Recht von Landesstellen zur Ausübung von Hoheitsbefugnissen des Bundes läßt die Zuständigkeit der an und für sich zur Ergreifung der betreffenden Maßnahmen berufenen Bundesorgane unberührt. Diese sind daher, soweit sie inzwischen neugebildet oder wieder handlungsfähig geworden sind, jederzeit berechtigt, einstweilige Maßnahmen der Ministerpräsidenten nach Artikel 115 f aufzuheben. Entsprechendes gilt im Verhältnis zwischen den Ministerpräsidenten und ihnen nachgeordneten Behörden.

Artikel 115 g

Absatz 1

Der Entwurf geht davon aus, daß es grundsätzlich Sache des Bundestages ist, nicht nur darüber zu entscheiden, ob der Rechtszustand der äußeren Gefahr eingetreten ist, sondern auch darüber zu befinden, wie lange er andauern soll. Dies gilt auch dann, wenn die Feststellung, daß der Zustand der äußeren Gefahr eingetreten ist, durch den Ausschuß nach Artikel 115 a Abs. 2 oder gemäß Artikel 115 a Abs. 3 durch den Bundespräsidenten getroffen worden ist. Der Stellung des Bundestages als Herr des Rechtszustandes der äußeren Gefahr entspricht es, daß er auch allein dazu berufen ist, alle auf der Grundlage dieses Rechtszustandes getroffenen Maßnahmen jederzeit aufzuheben. Da auch Maßnahmen rein exekutiver Art darunter fallen, liegt in diesem Recht eine Einschränkung der Gewaltenteilung, die im Interesse einer wirksamen Kontrolle hinzunehmen ist.

Dem Ausschuß nach Artikel 115 a Abs. 2 steht das Recht zu, von ihm selbst erlassene Notgesetze sowie Notverordnungen der Bundesregierung jederzeit aufzuheben. Hierdurch soll eine weitere Gewähr dafür geschaffen werden, daß Notrecht nicht länger als unbedingt notwendig in Kraft bleibt. Der Entwurf geht dabei von der Erwartung aus, daß der Ausschuß nach Artikel 115 a Abs. 2 sich bei der Ausübung seines Rechts zur Aufhebung von Notverordnungen der Bundesregierung darauf beschränkt, zu verhindern, daß solche Notverordnungen länger als unbedingt notwendig in Kraft bleiben, und das Aufhebungsrecht nicht mißbraucht.

Absatz 2

Durch das in Artikel 115 g Abs. 2 vorgesehene grundsätzliche automatische Außerkrafttreten aller Bundesgesetze, die auf sonst den Ländern vorbehaltenen Sachbereichen erlassen worden sind, sowie sämtlicher Notgesetze und Notverordnungen soll eine weitere Gewähr dafür geschaffen werden, daß Notrecht nicht länger als unbedingt erforderlich in Kraft bleibt. Eine Ausnahme von dem Grundsatz des automatischen Außerkrafttretens muß lediglich für die auf Grund von Artikel 115 b Buchstaben c und f erlassenen Rechtsvorschriften aus den bereits an dieser Stelle dargelegten Gründen gemacht werden.

Absatz 3

Artikel 115 g Abs. 3 trägt dem Umstand Rechnung, daß während einer Gefahrenlage gemäß Artikel 115 a Abs. 1 die ordnungsmäßige Durchführung von Wahlen nicht gewährleistet werden kann. Dies gilt besonders für einen mit modernen Massenvernichtungsmitteln geführten Krieg. Die Verlängerung der Wahlperiode des Bundestages und der Amtsperiode des Bundespräsidenten bis zum Ablauf von sechs Monaten nach Beendigung des Zustandes der äußeren Gefahr ist im Hinblick darauf vorgesehen worden, daß es in der Regel nicht möglich sein wird, Wahlen bereits unmittelbar nach Beendigung dieses Zustandes durchzuführen. Sollte dies den Umständen nach doch der Fall sein, so ist der Bundestag berechtigt, die Fristen abzukürzen.

Artikel 115 h

Nach Lage der Dinge muß mit der Möglichkeit gerechnet werden, daß ein bewaffneter Angriff auf das Bundesgebiet überraschend erfolgt und daß es dem Gegner gelingt, mit einem Schlag — etwa durch den Einsatz schwerer nuklearer Waffen —

alle Bundesorgane zu vernichten oder handlungsunfähig zu machen, die nach Artikel 115 a berufen sind, den Eintritt des Zustandes der äußeren Gefahr festzustellen. Dabei ist an Situationen gedacht, die den Gesamtumständen nach so offenkundig sind, daß Zweifel daran, ob die Voraussetzungen dieser Sonderregelung vorliegen, kaum vorstellbar erscheinen. Für solche Fälle muß sichergestellt sein, daß die noch vorhandenen und handlungsfähigen Bundes- und Landesstellen von den erweiterten Befugnissen der Artikel 115 b, 115 c und 115 f legitimerweise auch Gebrauch machen können, ohne daß vorher eine förmliche Feststellung durch die zuständigen Bundesorgane gemäß Artikel 115 a erfolgt ist. Entsprechendes gilt für die Feststellung des Verteidigungsfalles. Artikel 115 h trägt diesem Bedürfnis Rechnung.

X b. Zustand der inneren Gefahr

Artikel 115 i

Hinsichtlich einer Ergänzung des Grundgesetzes für den Fall innerer Unruhen und anderer innerer Notstände ist gelegentlich darauf hingewiesen worden, daß derartige Gefahren in der Bundesrepublik Deutschland nicht aktuell und im übrigen auch nicht unvermeidbar seien. Die gegenwärtige ruhige innenpolitische Situation der Bundesrepublik Deutschland enthebt nach Auffassung der Bundesregierung den Verfassungsgesetzgeber jedoch nicht der Verpflichtung, vorauszudenken und auch für zukünftige Entwicklungen und Situationen Vorsorge zu treffen, wie sie bei wesentlich veränderten wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen auch in der Bundesrepublik Deutschland eintreten können. Ihnen kann auch mit Mitteln der Politik schon allein deshalb nicht mit Sicherheit hinreichend vorgebeugt werden, weil die Veränderung dieser Verhältnisse ihre Ursache u. U. in Vorgängen hat, die außerhalb des Einflußbereichs deutscher Politik liegen.

Die Bundesregierung verkennt nicht, daß die gegenwärtige innenpolitische Situation der Bundesrepublik Deutschland gewisse strukturelle Unterschiede gegenüber der der Weimarer Republik aufweist, die zu der Hoffnung berechtigen, daß so schwere krisenhafte Erscheinungen, wie sie die Weimarer Republik in den ersten und letzten Jahren ihres Bestehens erschüttert haben, der Bundesrepublik Deutschland auch fernerhin erspart bleiben. Andererseits sieht sich jedoch die Bundesrepublik Deutschland auch auf innenpolitischem Gebiet potentiellen Gefahren gegenüber, die nicht unterschätzt werden dürfen. Denn die Bundesrepublik Deutschland ist in besonderem Maße zersetzenden und subversiven Einwirkungen aus dem unmittelbar an sie grenzenden totalitären Machtbereich ausgesetzt. Diese Gefahr ist für die Bundesrepublik Deutschland besonders groß, weil die Zweiteilung Deutschlands es der gegnerischen Führung erleichtert, über die Demarkationslinie zur sowjetischen Besatzungszone Deutschlands hinweg in das Bundesgebiet hineinzuwirken und sich dabei mißbräuchlich u. a. auch gesamtdeutscher Bestrebungen zu bedienen.

Die äußeren Erscheinungsformen dieser Einwirkung gehören nur scheinbar dem innerpolitischen Leben der Bundesrepublik Deutschland an. In Wirklichkeit handelt es sich hier um nichts anderes als um eine Intervention fremder Staaten, Regierungen, Parteien oder sonstiger Einrichtungen, die sich zum großen Teil nur vorgeschobener politischer Kräfte innerhalb der Bundesrepublik Deutschland bedienen. Wenn sich die zuständigen Staatsorgane gegen diese Unterwanderung zur Wehr setzen, so steht dabei — richtig gesehen — nicht eine Staatsgewalt im Kampf gegen die Kräfte der freien Gesellschaft, sondern eine freiheitliche Demokratie gegen ein totalitäres Staatswesen.

Diese Art der Bedrohung stellt — dem Wesen totalitärer Staaten entsprechend — eine Dauererscheinung dar, die mit wechselnder, zeitweise abflauender, im großen und ganzen aber zunehmender Intensität seit der Schaffung der Bundesrepublik Deutschland anhält. Solange sie das bisher gewohnte Maß nicht übersteigt, wird davon ausgegangen werden können, daß ihr mit den Mitteln hinreichend begegnet werden kann, die das geltende Verfassungsrecht bereithält oder zuläßt. Nach Lage der Dinge muß aber mit der Möglichkeit gerechnet werden, daß die gegnerische Führung sich überraschend entschließt — vielleicht in Ausnutzung ihr günstig erscheinender wirtschafts- oder sozialpolitischer Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland oder zur Vorbereitung militärischer Aktionen —, die Bedrohung entscheidend zu verstärken. In einem solchen Falle werden die nach geltendem Verfassungsrecht anwendbaren Abwehrmittel nicht mehr ausreichen, um der Gefahr zu begegnen.

Diese Erkenntnis zwingt dazu, für diesen Fall durch eine Ergänzung des Grundgesetzes ausreichend Vorsorge zu treffen.

Der Entwurf trägt dem Rechnung, indem er als Hauptfall eines Zustandes der inneren Gefahr die ernstliche und unmittelbare Gefährdung des Bestandes oder der freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Bundes oder eines Landes durch Einwirkung von außen anführt (Artikel 115 i Nr. 1).

Wenn der Entwurf in Artikel 115 i Nr. 2 bis 4 außerdem noch drei weitere Fälle anführt, in denen ein Zustand der inneren Gefahr i. S. dieses Abschnitts als vorliegend angesehen werden soll, so geschieht dies in erster Linie in der Erwägung, daß auch Gefährdungen dieser Art oft, wenn nicht sogar in der Regel, auf Einwirkungen von außen zurückzuführen sein werden, die sich jedoch möglicherweise nicht rechtzeitig genug nachweisen lassen. Außerdem war dabei die Erwägung maßgebend, daß dann, wenn eines der in Artikel 115 i Nr. 2 bis 4 aufgeführten Mittel angewandt wird, die Gefahr in aller Regel einen Grad erreicht haben wird, in dem die nach geltendem Verfassungsrecht zur Verfügung stehenden Mittel nicht mehr ausreichen.

Artikel 115 i Nr. 1 bis 4 enthält eine erschöpfende Aufzählung derjenigen Fälle, in denen von einem

Zustand der inneren Gefahr i. S. dieses Abschnitts gesprochen werden kann. Die Bundesregierung verkennt dabei keineswegs, daß der Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes u. U. auch durch andere Mittel gefährdet werden kann, deren Anwendung möglicherweise andere strafrechtliche Tatbestände erfüllt. Der Entwurf geht jedoch von der Annahme aus, daß in solchen Fällen die zusätzlichen Abwehrmöglichkeiten, die das Grundgesetz im Vergleich zur Weimarer Reichsverfassung geschaffen oder zugelassen hat, ausreichen werden, um der Gefahr zu begegnen.

Die Nötigung eines Verfassungsorgans i. S. des Artikels 115i Nr. 3 kann außer durch Anwendung oder Androhung von Gewalt auch durch die Herbeiführung oder Androhung eines empfindlichen Übels für das Gemeinwohl erfolgen.

Artikel 115k

Absatz 1

Die Vorschrift stellt systematisch eine Erweiterung des Artikels 91 Abs. 1 GG dar.

Sie trägt der Erkenntnis Rechnung, daß die wirksame Bekämpfung von Gefahrenzuständen im Sinne des Artikels 115i durch die primär zuständigen Länder u. U. eine Einschränkung der Grundrechte aus Artikeln 5, 8 und 11 über das sonst zulässige Maß hinaus erforderlich macht. Soweit die Grundrechte aus Artikel 5 GG in Betracht kommen, beschränkt sich der Entwurf dabei auf das schlechthin unverzichtbare Mindestmaß der Zulassung von Beschränkungen und Auflagen für den Nachrichtenverkehr.

Die Entscheidung über die zusätzliche Einschränkbarkeit der genannten Grundrechte wird grundsätzlich nicht der vollziehenden Gewalt überlassen, sondern dem Landesgesetzgeber vorbehalten. Dies setzt voraus, daß der Landesgesetzgeber instand gesetzt wird, die vorgesehenen Einschränkungen der Grundrechte aus Artikeln 5, 8 und 11 auch insoweit vorzusehen, als es sich um Zuständigkeitsbereiche des Bundesgesetzgebers (z. B. Artikel 73 Nr. 3, Artikel 74 Nr. 3) handelt. Diesem Zweck dient Artikel 115k Abs. 1 Buchstabe a.

Absatz 2

Artikel 115k Abs. 2 trifft Vorsorge für den Fall, daß mit notwendigen Abwehrmaßnahmen nicht so lange gewartet werden kann, bis ein Landesgesetz gemäß Artikel 115k Abs. 1 verabschiedet ist.

Absatz 3

Artikel 115k Abs. 3 trägt der während der Zeit der Weimarer Republik gesammelten Erfahrung Rechnung, daß die zur Aufhebung von Landesmaßnahmen berechtigten Bundesorgane von ihrem Aufhebungsrecht teilweise deshalb nicht Gebrauch machen konnten, weil sie nicht vollständig oder nicht rechtzeitig von den Ländern unterrichtet wurden.

Absatz 4

Durch das in Artikel 115k Abs. 4 vorgesehene automatische Außerkrafttreten von Notgesetzen und Notverordnungen ohne Verlängerungsmöglichkeit soll eine Gewähr dafür geschaffen werden, daß Notrecht nicht länger als unbedingt notwendig in Kraft bleibt.

Das in Artikel 115k Abs. 4 vorgesehene Recht des Bundestages und der Bundesregierung, Notgesetze und Notverordnungen der Länder und die auf ihrer Grundlage getroffenen Maßnahmen jederzeit aufzuheben, trägt der Tatsache Rechnung, daß es sich hier um die Wahrnehmung von Befugnissen handelt, die nach der für Normalzeiten geltenden Zuständigkeitsverteilung des Grundgesetzes in den Zuständigkeitsbereich des Bundes fallen.

Mit dem Außerkrafttreten von Notgesetzen und Notverordnungen wird automatisch der frühere Rechtszustand wiederhergestellt.

Artikel 115l

Absatz 1

Artikel 115l Abs. 1 stellt rechtssystematisch eine Ergänzung des Artikels 91 Abs. 2 GG dar.

Die Erweiterung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Artikel 115l Abs. 1 Buchstabe a ist vor allem erforderlich, um den Bund zur Setzung von Recht auf dem Gebiet des Schutzes der öffentlichen Ordnung und Sicherheit instand zu setzen. Hinsichtlich der zusätzlichen Einschränkbarkeit der Grundrechte aus Artikeln 5, 8 und 11 gilt das zu Artikel 115k Abs. 1 Gesagte entsprechend. Bei Gefahrenzuständen, die auf Einwirkungen von außen zurückgehen, bedarf es — der Natur der Gefährdung entsprechend — einer zusätzlichen Einschränkbarkeit von Grundrechten in dem gleichen Umfang wie bei Zuständen der äußeren Gefahr i. S. des Abschnitts X a.

Wie die Erfahrung gezeigt hat, kann es sich auch bei Gefahrenzuständen gemäß Artikel 115l als notwendig erweisen, als äußerstes Mittel zur Verstärkung der Polizeikräfte auch die Streitkräfte im Innern einzusetzen. Außerdem erscheint es erforderlich, auch bei derartigen Gefahrenzuständen ein über den Polizeibereich hinausreichendes Weisungsrecht der Bundesregierung gegenüber den Ländern sicherzustellen, da andernfalls die Einheitlichkeit der Gefahrenabwehr nicht hinreichend gewährleistet ist.

Absatz 2

Da Artikel 115l Abs. 1 die dort vorgesehenen zusätzlichen Grundrechtseinschränkungen von dem vorherigen Erlaß eines Bundesgesetzes abhängig macht, muß Vorsorge für den Fall getroffen werden, daß das reguläre Gesetzgebungsverfahren nicht mehr rechtzeitig durchgeführt werden kann. Diesen Zweck verfolgt Artikel 115l Abs. 2 durch Einschaltung des Ausschusses gemäß Artikel 115a Abs. 2 sowie — äußerstenfalls — durch Einräumung eines Notverordnungrechts an die Bundesregierung.

Absatz 3

Während ein Einsatz der Streitkräfte im Innern ohne Waffen von der Bundesregierung nach eigenem Ermessen angeordnet werden kann, bedarf sie hierzu — der Schwere der Maßnahme entsprechend — der vorherigen Zustimmung des Bundestages bzw. des Ausschusses nach Artikel 115 a Abs. 2, wenn es sich um einen Einsatz mit der Waffe handeln soll. Artikel 115 l Abs. 3 Satz 2 trifft Vorsorge für besondere Lagen, in denen die vorherige Einholung einer solchen Zustimmung den Erfolg der Abwehrmaßnahmen gefährden würde.

Absatz 4

Die Gründe, die für die Aufnahme des Artikels 115 e in Abschnitt X a sprechen, gelten auch hier.

Absatz 5

Artikel 115 l Abs. 5 soll sicherstellen, daß Notrecht nicht länger in Kraft bleibt als unbedingt erforderlich. Das Recht, außer Notgesetzen und Notverordnungen auch die auf ihrer Grundlage getroffenen Maßnahmen aufzuheben, ist dem Bundestagsplenum vorbehalten. Hinsichtlich der Aufhebung von Notverordnungen durch den Ausschuß nach Artikel 115 a Abs. 2 gelten die gleichen Erwägungen wie bei Artikel 115 g Abs. 1 Satz 2.

X c. Katastrophenzustand

Artikel 115 m

Die Erfahrungen, die während der norddeutschen Flutkatastrophe im Februar 1962 gesammelt werden konnten, haben gezeigt, daß es bei einer solchen oder ähnlichen ernstlichen und unmittelbaren Gefährdung von Leib und Leben der Bevölkerung u. U. erforderlich werden kann, größere Teile des Bundesgebietes zu allgemeinen Verkehrssperrgebieten zu erklären, Menschenansammlungen in bestimmten Räumen und für bestimmte Zeiten allgemein zu verbieten sowie Einheiten der Streitkräfte für Hilfsmaßnahmen und auch für hoheitliche Aufgaben wie Absperrungen, Abwehr und Feststellung von Plünderern oder dgl. einzusetzen sowie Bundesbeauftragte mit Weisungsbefugnissen gegenüber den Verwaltungseinrichtungen des Bundes und der Länder im Katastrophengebiet zu bestellen. Auch eine Einflußnahme auf Presse und Rundfunk im Sinne gewisser Beschränkungen des Nachrichtenverkehrs oder durch Auflagen kann sich in solchen Situationen als notwendig erweisen. Außerdem sollte eine Möglichkeit geschaffen werden, durch ein vereinfachtes Rechtsetzungsverfahren auf schnellstem Wege die erforderlich werdenden Rechtsnormen zu schaffen.

Artikel 115 n

trägt diesen Erfahrungen Rechnung, indem er die Vorschriften des Abschnitts X b für entsprechend anwendbar erklärt.

PARAGRAPH 2

Auf die in den Abschnitten X a, X b und X c vorgesehene Notrechtsetzung durch andere Organe als die gesetzgebenden Körperschaften wird u. U. weitgehend verzichtet werden können, wenn bereits in Normalzeiten rechtzeitig durch den Erlaß entsprechender Bundesgesetze, die ausreichende Rechtsverordnungsermächtigungen an die vollziehende Gewalt enthalten, Vorsorge getroffen wird. Dabei können u. U. im voraus auch solche Regelungen getroffen werden, die ihrem Inhalt nach erst nach Eintritt der in den Abschnitten X a, X b und X c bestimmten Voraussetzungen zulässig werden. Dies setzt allerdings voraus, daß eine entsprechend umfassende Gesetzgebungskompetenz des Bundes bereits in Normalzeiten besteht. Kraft ausdrücklicher Grundgesetzvorschrift (Artikel 73 Nr. 1 GG) steht eine solche Kompetenz dem Bundesgesetzgeber bisher nur insoweit zu, als es sich um die Abwehr von außen drohender Gefahren handelt. Nach Ansicht der Bundesregierung könnte der Bundesgesetzgeber zwar eine Kompetenz zur Vorsorge für überregionale Notstände anderer Art schon jetzt unter dem Gesichtspunkt der „Natur der Sache" für sich in Anspruch nehmen. Der Bundesrat hat dem Bundesgesetzgeber eine solche Kompetenz jedoch sowohl in seiner Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Bundesleistungsgesetzes (Drucksache 1804 der 2. Wahlperiode) als auch bei anderen Gelegenheiten ausdrücklich bestritten. Es erscheint daher geboten, im Zusammenhang mit der in § 1 vorgesehenen Ergänzung des Grundgesetzes durch eine entsprechende Ergänzung des Gesetzgebungskatalogs des Artikels 74 jeden Zweifel an dem Bestehen einer solchen Kompetenz des Bundesgesetzgebers bereits in Normalzeiten zu beseitigen.

PARAGRAPH 3

Die in § 3 vorgesehene Aufhebung des Artikels 143 GG erscheint geboten, nachdem durch die in § 1 enthaltenen Vorschriften die Voraussetzungen geregelt werden, unter denen es zulässig wird, die Streitkräfte im Falle eines inneren Notstandes in Anspruch zu nehmen.

PARAGRAPH 4

Das Gesetz kann am Tage nach seiner Verkündung in Kraft treten, da es einer längeren Anlaufzeit nicht bedarf.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

Zu § 1

Zu Artikel 115 a

1. **Artikel 115 a Abs. 2**

a) Satz 1 ist im Eingang wie folgt zu fassen:

„Stehen dem Zusammentritt des Bundestages oder des Bundesrates unüberwindliche Hindernisse entgegen oder ist eines dieser Organe beschlußunfähig, . . .".

Begründung

Der Übergang der Feststellungsbefugnis des Bundestages und des Bundesrates auf ein anderes Organ rechtfertigt sich nur dann, wenn entweder eines dieser Organe am Zusammentritt verhindert oder beschlußunfähig ist. Die Fassung der Regierungsvorlage würde dagegen die Möglichkeit bieten, das Ersatzorgan schon dann an die Stelle des Bundestages und des Bundesrates treten zu lassen, wenn die beiden Körperschaften zwar zusammentreten können, aber nicht zu erwarten ist, daß sie einen Beschluß fassen.

b) Satz 1 zweiter Halbsatz ist wie folgt zu fassen:

„, so kann ein Ausschuß die Feststellung treffen, der je zur Hälfte aus Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates gebildet wird."

Begründung

Der Ausschuß tritt als Ersatzorgan an die Stelle des Bundestages und des Bundesrates. Es erscheint daher geboten, ihn paritätisch aus Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates zu bilden.

Der Bundesrat geht davon aus, daß in diesem Ausschuß jedes Land durch ein Mitglied vertreten ist.

2. **Artikel 115 a Abs. 3**

ist im Eingang wie folgt zu fassen:

„(3) Stehen auch dem Zusammentritt des Ausschusses unüberwindliche Hindernisse entgegen, so kann bei Gefahr im Verzuge der Bundespräsident mit Gegenzeichnung des Bundeskanzlers die Feststellung gemäß Absatz 1 treffen;".

Begründung

Klarstellung der Subsidiarität des Absatzes 3 gegenüber Absatz 2.

3. **Artikel 115 a Abs. 4**

ist wie folgt zu fassen:

„(4) Die Feststellung wird vom Bundespräsidenten nach Artikel 82 verkündet. Er kann dabei von dieser Vorschrift abweichen; eine Artikel 82 entsprechende Verkündung ist nachzuholen, sobald die Umstände es gestatten."

Begründung

Da es sich bei der Feststellung nicht um eine Rechtsvorschrift handelt, muß die Anwendung des Artikels 82 GG ausdrücklich vorgeschrieben werden.

4. **Artikel 115 a Abs. 5 Satz 2**

ist wie folgt zu fassen:

„Von den dort vorgesehenen Befugnissen darf nur Gebrauch gemacht werden, soweit dies zur Abwehr der Gefahr erforderlich ist."

Begründung

Die Fassung der Regierungsvorlage bringt nicht klar zum Ausdruck, daß auch die Ausübung der Notstandsbefugnisse dem verfassungsrechtlichen Verbot des Mißbrauchs und dem Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit der Mittel unterliegt.

Zu Artikel 115 b

5. **Artikel 115 b Abs. 1**

a) In Absatz 1 sind die Worte „auf solchen Sachbereichen" durch die Worte „auf Sachgebieten" zu ersetzen.

Begründung

Anpassung an die Terminologie des Grundgesetzes.

b) In Absatz 1 ist folgender neuer Satz 2 anzufügen:

„Bundesgesetze auf diesen Sachgebieten bedürfen der Zustimmung des Bundesrates."

Begründung

Da durch die in Artikel 115 b Abs. 1 vorgesehenen Bundesgesetze in die Gesetzgebungskompetenz der Länder eingegriffen wird, muß die Zustimmung des Bundesorgans, durch welches die Länder bei der Gesetzgebung des Bundes mitwirken (Artikel 50 GG), vorgesehen werden, solange

das reguläre Gesetzgebungsverfahren möglich ist. Auch beim Erlaß von Notgesetzen durch den Ausschuß nach Artikel 115 a Abs. 2 gemäß Artikel 115 c Abs. 1 ist der Bundesrat durch seine in den Ausschuß entsandten Mitglieder maßgeblich beteiligt.

6. **Artikel 115 b Abs. 2**

a) Buchstabe a ist wie folgt zu fassen:

„a) für die Dauer des Zustandes der äußeren Gefahr

abweichend von Artikel 5 Beschränkungen und Auflagen für die Erlangung und Verbreitung von Nachrichten eingeführt werden,

abweichend von Artikel 8 die Versammlungsfreiheit beschränkt oder Versammlungsverbote erlassen werden;

abweichend von Artikel 9 Abs. 1 die Vereinigungsfreiheit beschränkt oder Vereinigungen bestimmter Art verboten werden,

die Freizügigkeit über das nach Artikel 11 Abs. 2 zulässige Maß hinaus eingeschränkt werden,".

Begründung

Es erscheint aus rechtsstaatlichen Gründen erforderlich, das Maß der zulässigen Grundrechtseinschränkungen möglichst zu konkretisieren.

b) Buchstabe b ist wie folgt zu fassen:

„b) für die Dauer des Zustandes der äußeren Gefahr die Bewohner der Bundesrepublik Deutschland über das nach Artikel 12 Abs. 2 Satz 1 zulässige Maß hinaus und abweichend von Artikel 12 Abs. 3 Satz 1 zu Dienst- und Werkleistungen verpflichtet werden,".

Begründung

Klarstellung, daß eine Erweiterung der in Artikel 12 Abs. 2 Sätze 2 bis 4 GG getroffenen Ersatzdienstregelung nicht beabsichtigt ist.

Da Artikel 12 Abs. 3 Satz 1 GG keine Bestimmungen über das Maß, sondern ein Verbot der Verpflichtungen von Frauen zu einer Dienstleistung im Verband der Streitkräfte enthält, kann eine solche Verpflichtung nur „abweichend" von dieser Bestimmung angeordnet werden.

c) In Buchstabe d sind die Worte „Artikel 104 Abs. 2 und 3" durch die Worte „Artikel 104 Abs. 2 Satz 3 und Abs. 3 Satz 1" zu ersetzen.

Begründung

Durch die vorgeschlagene Neufassung soll erreicht werden, daß unbeschadet der Verlängerung der Fristen die unverzügliche richterliche Überprüfung gewährleistet bleibt.

d) In Buchstabe d ist das Wort „sollen" durch das Wort „dürfen" zu ersetzen.

Begründung

Durch die Fassung der Regierungsvorlage wird möglicherweise jede Fristbindung gegenstandslos. Dies kann nicht hingenommen werden.

e) Buchstabe e ist wie folgt zu fassen:

„e) für die Dauer des Zustandes der äußeren Gefahr die Verwaltung und das Finanzwesen des Bundes und der Länder geregelt und dabei von Abschnitt VIII und den Artikeln 108 bis 115 abgewichen werden, wobei die Lebensfähigkeit der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, insbesondere auch in finanzieller Hinsicht, zu wahren ist,".

Begründung

Für die Möglichkeit, von den Artikeln 106 und 107 GG abzuweichen, trifft Artikel 115 b Abs. 2 Buchstabe f eine spezielle Regelung. Diese beiden Artikel müssen daher in Artikel 115 b Abs. 2 Buchstabe e ausgeklammert werden. Eine Abweichung von Artikel 105 GG braucht in Buchstabe e nicht besonders zugelassen zu werden, da sie bereits nach Artikel 115 b Abs. 1 zulässig ist. Die Wahrung der Lebensfähigkeit der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, insbesondere auf finanziellem Gebiet, ist eine Voraussetzung für die Bewältigung der Notstandslage. Es ist deshalb angezeigt, eine entsprechende Bestimmung wie die für den Fall des Buchstaben f vorgesehene auch für den Fall des Buchstaben e vorzusehen.

f) Buchstabe f ist wie folgt zu fassen:

„f) von Artikel 106 und 107 abweichende Regelungen getroffen werden, wobei die finanzielle Lebensfähigkeit der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände zu wahren ist; die Regelungen gelten längstens bis zum Ende des Rechnungsjahres, das auf die Aufhebung des Zustandes der äußeren Gefahr folgt."

Begründung

Die vorgeschlagene Fassung soll klarstellen, daß Gesetze nach Buchstabe f nach Aufhebung des Gefahrenzustandes nicht mehr erlassen werden können. Die Geltungsdauer solcher Gesetze sollte bis zum Ende des auf die Aufhebung folgenden Rechnungsjahres begrenzt werden.

g) Dem Absatz 2 ist folgender neuer Satz anzufügen:

„Bundesgesetze, die Regelungen nach den Buchstaben e und f enthalten, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates."

Begründung

Durch Bundesgesetze nach den Buchstaben e und f können einschneidende Eingriffe in die Verwaltungszuständigkeiten und in die Finanzhoheit der Länder vorgenommen werden. Es erscheint geboten, diese Eingriffe an die Zustimmung des Bundesrates zu binden.

7. **Artikel 115 b Abs. 3**

a) In Buchstabe b ist das Wort „Landesbehörden" durch das Wort „Landesregierungen" zu ersetzen.

Begründung

Die vorgesehene Regelung würde den Erfordernissen der Praxis nicht gerecht werden. Da es sich nicht um Fälle der Auftragsverwaltung handelt, ist es geboten, von der Vorschrift des Artikels 85 Abs. 3 GG abzuweichen.

b) In Buchstabe b sind die Worte „und diese Befugnis auf von ihr zu bestimmende Behörden oder auf Beauftragte übertragen" durch die Worte „und diese Befugnis auf von ihr zu bestimmende Behörden oder auf leitende Angehörige solcher Behörden übertragen" zu ersetzen.

Begründung

Die Befugnis der Bundesregierung, an Landesbehörden Weisungen in allen die Abwehr der Gefahr betreffenden Angelegenheiten zu erteilen, stellt ein sehr weitgehendes Einwirkungsrecht dar. Die Weiterübertragung dieser Befugnis auf natürliche Personen, die nicht einer Behörde angehören, ist deshalb zu vermeiden.

c) Buchstabe b sollte im weiteren Gesetzgebungsverfahren durch eine Vorschrift ergänzt werden, wonach im Bedarfsfall als Beauftragter der Bundesregierung für den Bereich eines Landes der Ministerpräsident zu bestellen ist.

Zu Artikel 115 c

8. **Artikel 115 c Abs. 1**

a) In Satz 1 sind nach den Worten „Der Bundestag kann" die Worte „mit Zustimmung des Bundesrates" einzufügen.

Begründung

Da durch die Ermächtigung des Ausschusses nach Artikel 115 a Abs. 2 zum Erlaß von Notgesetzen auch der Bundesrat sein Recht zur Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung verliert, ist es geboten, die Ermächtigung von seiner Zustimmung abhängig zu machen. Dies erscheint auch deshalb angezeigt, weil der zur Notgesetzgebung ermächtigte Ausschuß ein gemeinsamer Ausschuß des Bundestages und des Bundesrates ist.

b) Satz 2 ist im Eingang wie folgt zu fassen:

„Soweit dem Zusammentritt des Bundestages oder des Bundesrates unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder eines dieser Organe beschlußunfähig ist, . . .".

Begründung

Anpassung an die zu Artikel 115 a Abs. 2 Satz 1 vorgeschlagene Fassung.

9. **Artikel 115 c Abs. 2**

a) In Absatz 2 ist nach den Worten „Erfordert die Lage" das Wort „unabweisbar" einzufügen.

Begründung

Durch die Ergänzung soll der besondere Ausnahmecharakter der Regelung unterstrichen werden.

Im übrigen Angleichung an die Fassung des Artikels 115 f Satz 1.

b) Absatz 2 letzter Halbsatz

Im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens sollten nähere Bestimmungen darüber getroffen werden, für welche Aufgaben und an welche Behörden die Befugnis zum Erlaß von Notverordnungen übertragen werden kann.

10. **Artikel 115 c Abs. 4**

ist wie folgt zu fassen:

„(4) Notgesetze und Notverordnungen treten unbeschadet des Artikels 115 b Abs. 2 Buchstabe f spätestens nach Ablauf von sechs Monaten außer Kraft, wenn sie nicht verlängert werden."

Begründung

Der Erwähnung des Artikels 115 b Abs. 2 Buchstabe c bedarf es nicht, da Notgesetze und Notverordnungen, die eine Regelung im Sinne der genannten Bestimmung enthalten, nicht über 6 Monate hinaus fortzugelten brauchen.

Zu Artikel 115 e

11. **Artikel 115 e Abs. 1 Satz 1**

Im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens ist zu prüfen, welche Stelle beim Bundesverfassungsgericht die Feststellung nach Artikel 115 e Abs. 1 Satz 1 treffen sollte. Da die Vorschrift darauf abzielt, die Arbeitsfähigkeit des Gerichts aufrechtzuerhalten, müßte das Gremium, das die vorgesehene Feststellung treffen soll, auf eine möglichst geringe Mitgliederzahl beschränkt werden, um im Ernstfall aktionsfähig zu sein.

Zu Artikel 115 f

12. **Artikel 115 f Satz 1 und 3**

a) In Satz 1 sind

aa) eingangs die Worte „Sind die zuständigen Bundesorgane nicht nur vorübergehend außerstande, die notwendigen Maßnahmen zur Abwehr eines Angriffs mit Waffengewalt zu treffen, und" zu streichen und

die Worte „falls diese Voraussetzungen auch im Verhältnis eines Landes zu seinen Teilgebieten gegeben sind" durch die Worte „falls diese Voraussetzung in einzelnen Teilgebieten eines Landes gegeben ist" zu ersetzen;

bb) die Worte „die Ministerpräsidenten der Länder" durch die Worte „in den Ländern der Ministerpräsident",

die Worte „die Regierungspräsidenten" durch die Worte „der Regierungspräsident",

die Worte „die Hauptverwaltungsbeamten" durch die Worte „der leitende Verwaltungsbeamte" zu ersetzen.

Begründung

zu aa) Angleichung an die Fassung des Artikels 115 c Abs. 2.

zu bb) Die Wahl des Singulars dient der Klarstellung. Im übrigen Anpassung an den bisherigen Sprachgebrauch in der Bundesgesetzgebung.

b) In Satz 1 sind die Worte „Artikel 115 b und 115 c" durch die Worte „Artikel 115 b Abs. 3 und Artikel 115 c Abs. 2 bis 4" zu ersetzen.

Begründung

An Maßnahmen im Sinne des Artikels 115 f Satz 1 kommen lediglich Exekutivmaßnahmen gemäß Artikel 115 b Abs. 3 und der Erlaß von Notverordnungen gemäß Artikel 115 c Abs. 2 bis 4 in Betracht. Da Artikel 115 c Abs. 2 auf Artikel 115 b Abs. 1 und 2 verweist, ist klargestellt, daß die Notverordnungskompetenz der in Artikel 115 f genannten Landesstellen auch die Befugnisse aus Artikel 115 b Abs. 1 und 2 umfaßt.

c) In Satz 1 ist das Wort „einstweiligen" und in Satz 3 das Wort „Einstweilige" zu streichen.

Begründung

Da die von den Landesorganen zu treffenden Maßnahmen durch die Bundesregierung jederzeit aufgehoben werden können, bedarf es nicht ihrer Bezeichnung als „einstweilig".

Zu Artikel 115 g

13. **Artikel 115 g Abs. 01 (neu)**

In Artikel 115 g ist folgender **neuer Absatz 01** einzufügen:

„(01) Dem Bundestag, dem Bundesrat und dem Ausschuß nach Artikel 115 a Abs. 2 ist von allen nach Artikel 115 b Abs. 3, Artikel 115 c, 115 e und 115 f getroffenen Maßnahmen Kenntnis zu geben, sobald die Umstände es gestatten.

Begründung

Nach Artikel 115 g Abs. 1 sind die genannten Organe zur Aufhebung von Maßnahmen berechtigt, die während des Zustandes der äußeren Gefahr ergangen sind. Dann ist es aber auch erforderlich, sie vom Erlaß dieser Maßnahmen zu unterrichten.

14. **Artikel 115 g Abs. 1**

a) In Satz 1 sind die Worte „und die auf seiner Grundlage getroffenen Maßnahmen aufheben." durch die Worte „ ; sie können auf seiner Grundlage getroffene Maßnahmen jederzeit aufheben." zu ersetzen.

Begründung

Klarstellung, daß auf der Grundlage des Zustandes der äußeren Gefahr getroffene Maßnahmen auch schon vor seiner Beendigung aufgehoben werden können.

b) In Absatz 1 ist folgender neuer Satz 2 einzufügen:

„Der Bundesrat kann verlangen, daß der Bundestag hierüber beschließt."

Begründung

Es erscheint erforderlich, dem Bundesrat das Recht einzuräumen, zu veranlassen, daß der Bundestag über die Beendigung der äußeren Gefahr und die Aufhebung der auf seiner Grundlage getroffenen Maßnahmen beschließt.

Der bisherige Satz 2 wird Satz 3.

15. **Artikel 115 g Abs. 2**

a) In Satz 1 sind die Worte „sowie alle Notgesetze und Notverordnungen" zu streichen.

Begründung

Notgesetze und Notverordnungen treten ohnehin gemäß Artikel 115 c Abs. 4 spätestens nach Ablauf von 6 Monaten nach ihrem Erlaß außer Kraft.

b) Satz 2 ist wie folgt zu fassen:

„Artikel 115 b Abs. 2 Buchstabe f bleibt unberührt."

Begründung

Vergleiche Empfehlung zu Artikel 115 c Abs. 4.

Zu Artikel 115 h

16. a) Die Vorschrift des Artikels 115 h ist aus Gründen der besseren Gesetzessystematik unmittelbar hinter Artikel 115 a als selbständiger Artikel einzufügen.

b) Folgender neuer Satz 2 ist anzufügen:

„In diesem Falle treten die Rechtsfolgen auch ohne Verkündung ein."

Begründung

Mit Rücksicht darauf, daß die Rechtsfolgen des Zustandes der äußeren Gefahr nach Artikel 115 a Abs. 5 Satz 1 und die Rechtsfolgen des Verteidigungsfalles nach Artikel 59 a Abs. 1 und 3 GG erst mit der Verkündung eintreten, bedarf es im Falle der Fiktion des Artikels 115 h einer Klarstellung, daß hier die Rechtsfolgen ohne Verkündung eintreten.

Zu Artikel 115 i

17. Der Bundesrat hält es für erforderlich, daß der Zustand der inneren Gefahr ausdrücklich festgestellt wird. Im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens ist deshalb zu prüfen, durch welche Organe der Länder oder des Bundes diese Feststellung zu treffen ist.

Dementsprechend werden die Vorschriften in Artikel 115 k Abs. 4 und Artikel 115 l Abs. 5 durch Bestimmungen über die Erklärung der Beendigung dieses Zustandes und die Aufhebung der auf seiner Grundlage getroffenen Maßnahmen zu ergänzen sein.

Die Vorschriften über den Zustand der inneren Gefahr finden keine Anwendung auf Arbeitskämpfe, die von nach Artikel 9 Abs. 3 gebildeten Vereinigungen geführt werden.

Hinsichtlich der Voraussetzungen des Zustandes der inneren Gefahr könnte auf die Voraussetzungen des Artikels 91 des Grundgesetzes und auf das Nichtausreichen der darin vorgesehenen Mittel abgestellt werden.

Zu Artikel 115 k

18. **Artikel 115 k Abs. 1**

a) In Absatz 1 sind die Worte „der Landtag" durch die Worte „das Land" zu ersetzen.

Begründung

Die Änderung dient der Anpassung an die Verfassungsrechtslage der Bundesländer, die in ihrer überwiegenden Mehrzahl in ihren Verfassungen Bestimmungen über die Rechtsetzung im Notfalle haben.

b) In Absatz 1 Buchstaben a und b, Absatz 3 und 4 Satz 1 sind die Worte „Notgesetze", „Gesetzen" sowie „Notgesetze und Notverordnungen" jeweils durch das Wort „Rechtsvorschriften" zu ersetzen.

Begründung

In welcher Form und durch welches Organ Rechtsvorschriften in den Ländern gesetzt werden, richtet sich nach Landesrecht.

c) In Absatz 1 Buchstabe a sind die Worte „auf Sachbereichen" durch die Worte „auf Sachgebieten" zu ersetzen.

Begründung

Anpassung an die Terminologie des Grundgesetzes.

d) In Absatz 1 ist Buchstabe b wie folgt zu fassen:

„b) in Rechtsvorschriften
1. abweichend von Artikel 5 Beschränkungen und Auflagen für den Nachrichtenverkehr einführen,
2. abweichend von Artikel 8 die Versammlungsfreiheit beschränken oder Versammlungsverbote erlassen,
3. die Freizügigkeit über das nach Artikel 11 Abs. 2 zulässige Maß hinaus einschränken."

Begründung

Die Ersetzung des Wortes „Gesetzen" durch das Wort „Rechtsvorschriften" stellt klar, daß die in Buchstabe b genannten Grundrechtseinschränkungen auch in Notverordnungen der Landesregierung vorgenommen werden können, die nicht auf Gebieten der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes ergehen (Notverordnungen nach Landesrecht).

Im übrigen dient der Vorschlag der Anpassung des Artikels 115 k an die zu Artikel 115 b Abs. 2 Buchstabe a aus rechtsstaatlichen Gründen vorgeschlagene Konkretisierung der zulässigen Grundrechtseinschränkungen.

e) In Absatz 1 ist folgender neuer Satz 2 anzufügen:

„Handelt es sich um einen Gefahrenzustand gemäß Artikel 115 i Nr. 1, so findet Artikel 115 b Abs. 2 Buchstaben a, b, c und d entsprechende Anwendung."

Begründung

In Artikel 115 l Abs. 1 Buchstabe b Satz 2 ist die vorstehende Bestimmung für den Fall vorgesehen, daß der Bund dem Zustand der inneren Gefahr in einem Land entgegenwirkt. Es erscheint angezeigt, die gleichen Befugnisse auch dem Land zu gewähren, das den inneren Notstand in seinem Gebiet bekämpft.

19. **In Artikel 115 k Abs. 3**

sind nach den Worten „der Bundestag" die Worte „, der Bundesrat" einzufügen.

Begründung

Über Notstandsmaßnahmen, die von einem Land getroffen werden, sollte auch der Bundesrat unterrichtet werden.

20. **Artikel 115 k Abs. 4**

a) Satz 1 ist wie folgt zu fassen:

„Rechtsvorschriften nach den Absätzen 1 und 2 treten spätestens nach Ablauf von zwei Monaten außer Kraft, wenn sie nicht verlängert werden."

Begründung

Eine Geltungsdauer von einem Monat für Notgesetze und Notverordnungen der Länder erscheint nicht ausreichend. Außerdem muß entsprechend der Vorschrift in Artikel 115 c Abs. 4 die Möglichkeit der Verlängerung vorgesehen werden.

b) Satz 2 ist wie folgt zu fassen:

„Der Bundestag kann sie und die auf ihrer Grundlage getroffenen Maßnahmen mit Zustimmung des Bundesrates jederzeit aufheben."

Begründung

Im Hinblick auf die normale grundgesetzliche Regelung des Gesetzgebungsverfahrens erscheint es nicht folgerichtig, der Bundesregierung eine Aufhebungsbefugnis bei Notgesetzen und Notverordnungen einzuräumen. Da es sich im übrigen um Gesetzgebungsmaßnahmen der Länder handelt, sollte bei ihrer Aufhebung die Mitwirkung des Bundesrates vorgesehen werden.

Zu Artikel 115 l

21. **Artikel 115 l Abs. 1**

a) In Absatz 1 Buchstabe a sind die Worte „auf solchen Sachbereichen" durch die Worte „auf Sachgebieten" zu ersetzen.

Begründung

Anpassung an die Terminologie des Grundgesetzes.

b) In Buchstabe a ist folgender neuer Satz anzufügen:

„Bundesgesetze auf diesen Sachgebieten bedürfen der Zustimmung des Bundesrates."

Begründung

Vergleiche Empfehlung zu Artikel 115 b Abs. 1.

c) Dem Absatz 1 ist folgender neuer Satz anzufügen:

„Von diesen Befugnissen darf nur Gebrauch gemacht werden, soweit dies zur Bekämpfung der Gefahr erforderlich ist."

Begründung

Die in Artikel 115 a Abs. 5 Satz 2 und Artikel 115 k Abs. 1 vorgesehene Beschränkung der Befugnisse ist auch für die Fälle des Artikels 115 l erforderlich.

22. **Artikel 115 l Abs. 2 Satz 1**

ist im Eingang wie folgt zu fassen:

„Stehen dem Zusammentritt des Bundestages oder des Bundesrates unüberwindliche Hindernisse entgegen oder ist eines dieser Organe beschlußunfähig, . . .".

Begründung

Anpassung an die zu Artikel 115 a Abs. 2 vorgeschlagene Fassung.

23. **Artikel 115 l Abs. 3**

a) In Satz 1 sind nach den Worten „der vorherigen Zustimmung des Bundestages" die Worte „und des Bundesrates" und

b) in Satz 3 sind nach den Worten „der Bundestag" die Worte „oder der Bundesrat" einzufügen.

Begründung

Ebenso wie dem Bundesrat die Mitwirkung bei der Feststellung des Zustandes der äußeren Gefahr zusteht, muß er auch befugt sein, im Falle der inneren Gefahr gemeinsam mit dem Bundestag über den Einsatz der Streitkräfte mit der Waffe zu entscheiden. Es wäre nicht sinnvoll, seine Mitwirkung für den Fall nicht vorzusehen, daß der Bundestag und der Bundesrat zusammentreten können, während er andererseits, falls diese Möglichkeit nicht besteht, auf dem Weg über den Ausschuß nach Artikel 115 a Abs. 2 eingeschaltet ist.

Weil es sich bei dem Einsatz der Streitkräfte um einen schwerwiegenden Eingriff in die Hoheitsrechte der Länder handelt, muß auch der Bundesrat berechtigt sein, das Ende des Einsatzes zu verlangen.

24. **Artikel 115 l Abs. 4 a (neu)**

Folgender **neuer Absatz 4 a** ist einzufügen:

„(4 a) Dem Bundestag, dem Bundesrat und dem Ausschuß nach Artikel 115 a Abs. 2 ist von allen nach Artikel 115 l Abs. 1 bis 4 getroffenen Maßnahmen Kenntnis zu geben, sobald die Umstände es gestatten."

Begründung

Vergleiche Vorschlag auf Einfügung eines Absatzes 01 (neu) in Artikel 115 g.

25. **Artikel 115 l Abs. 5**

a) In Satz 1 sind die Worte „auf Sachbereichen" durch die Worte „auf Sachgebieten" zu ersetzen.

Begründung

Anpassung an die Terminologie des Grundgesetzes.

b) In Satz 2 sind nach den Worten „Der Bundestag" die Worte „oder der Bundesrat" einzufügen.

Begründung

Da die Länder während des Zustandes der inneren Gefahr schwerwiegend in ihren Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen beeinträchtigt werden können, erscheint es geboten, auch dem Bundesrat als dem föderativen Organ des Bundes ein selbständiges Recht zur Aufhebung von Notgesetzen, Notverordnungen und der auf ihrer Grundlage getroffenen Maßnahmen einzuräumen.

26. **Zu Artikel 115 m**

Der letzte Halbsatz ist wie folgt zu fassen:

„so findet Artikel 115 k entsprechende Anwendung."

sowie folgender Satz anzufügen:

„Artikel 115 l findet entsprechende Anwendung, wenn das von der Katastrophe betroffene Land darum ersucht."

Begründung

Die Erfahrung hat gezeigt, daß die Bekämpfung von Naturkatastrophen im allgemeinen ohne besondere Notstandsbefugnisse des Bundes möglich ist. Es sollte deshalb darauf abgestellt werden, ob das von der Naturkatastrophe betroffene Land sich nicht in der Lage sieht, die Gefahr wirksam zu bekämpfen und deshalb diese Notstandsbefugnisse herbeiführt.

27. **Nach Abschnitt X c**

Der Bundesrat hält es für erforderlich, daß die Beschlußfähigkeit des Bundesverfassungsgerichts auch im Verhältnis zu den Ländern aufrechterhalten bleibt. Die lediglich in Artikel 115 l Abs. 4 vorgesehene entsprechende Anwendung des Artikels 115 e sollte deshalb durch Aufnahme in einen selbständigen Artikel an geeigneter Stelle zum Ausdruck gebracht werden.

28. **Zu § 2** (Artikel 74 Nr. 24)

Artikel 74 Nr. 24 ist wie folgt zu fassen:

„24. die Vorsorge für den Fall, daß die Bekämpfung einer Gefahr nach Artikel 115 i und 115 m gemäß Artikel 115 l erforderlich ist."

Begründung

Der Grundgedanke der vorgeschlagenen Verfassungsergänzung, bereits im Normalzustand durch einfaches Gesetz Vorsorgeregelungen zu ermöglichen, die erst im Zustand der inneren Gefahr oder im Katastrophenzustand zur Auswirkung kommen sollen, verdient an sich Zustimmung. Die vorgeschlagene Fassung läßt jedoch den Umfang dieser Vorsorgegesetzgebung nicht genügend klar erkennen. Nach der Begründung ist — mit Recht — nur an eine Vorsorge für „überregionale Notstände" außerhalb des Zustandes der äußeren Gefahr gedacht. Der Wortlaut der vorgeschlagenen Vorschrift geht indessen über diese Absicht hinaus. Er würde auch eine vorsorgliche Gesetzgebung zur Behebung regionaler Zustände der inneren Gefahr auf Gebieten der landeseigenen Gesetzgebung ermöglichen (z. B. Notschulgesetz).

Anlage 3

Auffassung der Bundesregierung zu den Änderungsvorschlägen des Bundesrates

I.

Folgenden Änderungsvorschlägen des Bundesrates wird zugestimmt: Zu 3., 4., 5. a), 6. b), 6. c), 6. e), 8. a), 9. a), 10., 12. a), bb), 12. b), 12. c), 14. b), 15. a), 15. b), 16. b), 18. a), 18. b), 18. c), 18. d), 19., 20. a), 21. a), 21. c), 23. a), 23. b), 25. a), 28.

II.

Im übrigen äußert sich die Bundesregierung zu den Änderungsvorschlägen wie folgt:

Zu 1. a) (Artikel 115 a Abs. 2 Satz 1)

Dem Änderungsvorschlag wird nicht zugestimmt.

Die Beschlußunfähigkeit stellt zwar auch nach der Auffassung der Bundesregierung den Hauptfall eines unüberwindlichen Hindernisses für die rechtzeitige Beschlußfassung des Bundestages oder Bundesrates i. S. des Artikels 115 a Abs. 2 Satz 1 dar. Es läßt sich jedoch nicht übersehen, ob nicht auch andere Umstände einen bereits zusammengetretenen Bundestag oder Bundesrat an der Beschlußfassung hindern können. Eine zu enge Fassung sollte daher vermieden werden.

Zu 1. b) (Artikel 115 a Abs. 2 Satz 1 zweiter Halbsatz)

Dem Änderungsvorschlag wird nicht zugestimmt.

Eine paritätische Zusammensetzung des Ausschusses würde nach der Auffassung der Bundesregierung der Stellung nicht gerecht werden, die nach der Ordnung des Grundgesetzes dem Bundestag als dem höchsten, unmittelbar vom Volke gewählten Repräsentationsorgan der Gesamtnation zukommt.

Zu 2. (Artikel 115 a Abs. 3)

Dem Änderungsvorschlag wird nicht zugestimmt.

Die Bundesregierung hält es für notwendig, Vorsorge für den Fall zu treffen, daß die Lage unabweisbar ein sofortiges Handeln zum Zwecke der Abwehr einer Gefahr im Sinne des Absatzes 1 erfordert. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Fassung berücksichtigt nicht, daß u. U. in einer sich überstürzenden Entwicklung der Gefahrensituation keine Zeit mehr bleibt, um Ermittlungen darüber anzustellen, ob dem Zusammentritt des Ausschusses nach Artikel 115 a Abs. 2 unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen. In solchen Situationen könnte jede Verzögerung unerläßlicher Abwehrmaßnahmen verhängnisvolle Folgen für das Gesamtwohl haben.

Zu 5. b) (Artikel 115 b Abs. 1)

Dem Änderungsvorschlag wird nicht zugestimmt.

Ein großer Teil der auf Grund der erweiterten Bundeskompetenz ergehenden Gesetze wird ohnehin nach Artikel 84 Abs. 1 GG zustimmungsbedürftig sein. Soweit solche Gesetze nur materielle Normen enthalten, würde die Anordnung der Zustimmungsbedürftigkeit eine sehr bedeutsame Abkehr von den sonst geltenden Prinzipien des Grundgesetzes enthalten. Hierzu scheint um so weniger Anlaß gegeben, als es sich durchweg nur um Rechtsvorschriften mit kurzer Geltungsdauer handeln kann.

Zu 6. a) (Artikel 115 b Abs. 2 Buchstabe a)

Dem Änderungsvorschlag wird zugestimmt, soweit er sich auf die Einschränkbarkeit der Grundrechte aus Artikel 8, 9 Abs. 1 und Artikel 11 GG bezieht. Soweit der Änderungsvorschlag die Einschränkbarkeit der Grundrechte aus Artikel 5 GG betrifft, vermag sich die Bundesregierung mit der vom Bundesrat vorgeschlagenen Fassung nicht einverstanden zu erklären. Sie behält sich jedoch die abschließende Stellungnahme hierzu für den weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens vor. Diese Stellungnahme hängt u. a. davon ab, ob es gelingt, ein System der Selbstkontrolle der Presse zu entwickeln, das geeignet erscheint, während eines Zustandes der äußeren Gefahr zwischen den Interessen der Allgemeinheit an einer wirksamen Bekämpfung der Gefahr auf der einen Seite und an der Aufrechterhaltung der Pressefreiheit auf der anderen Seite einen angemessenen Ausgleich zu finden.

Zu 6. d) (Artikel 115 b Abs. 2 Buchstabe d)

Dem Änderungsvorschlag wird nicht zugestimmt.

Die Bundesregierung weiß sich mit dem Bundesrat darin einig, daß es während eines Zustandes der äußeren Gefahr oft unmöglich sein wird, die in Artikel 104 Abs. 2 Satz 3 und Abs. 3 Satz 1 GG festgesetzten Fristen einzuhalten, und daß der Gesetzgeber daher ermächtigt werden muß, sie für die Dauer des Zustandes der äußeren Gefahr in angemessener Weise zu verlängern. Durch die Sollvorschrift käme der Wille des Verfassungsgesetzgebers — eine Verlängerung der Fristen über eine Woche hinaus nach Möglichkeit zu verhindern — hinreichend klar zum Ausdruck. Eine Mußvorschrift hätte zwangsläufig zur Folge, daß festgenommene Personen nach Ablauf der Wochenfrist in jedem Falle ohne Rücksicht auf die Schwere der Tat und ihre besondere Gefährlichkeit in der gegebenen Situation — also u. U. auch Plünderer, Angehörige von Sabotagetrupps, Agenten oder Spione — sofort auf freien Fuß gesetzt werden

müßten. Die Bundesregierung ist der Auffassung — und sie weiß sich darin mit einzelnen Landesregierungen einig —, daß das Risiko einer solchen Beeinträchtigung der Abwehrbereitschaft und der Abwehrmaßnahmen nicht in Kauf genommen werden kann.

Zu 6. f) (Artikel 115 b Abs. 2 Buchstabe f)

Dem Änderungsvorschlag wird zugestimmt, soweit durch die vorgeschlagene Fassung klargestellt werden soll, daß Gesetze nach Buchstabe f nach Aufhebung des Gefahrenzustandes nicht mehr erlassen werden können.

Der vorgeschlagenen Verkürzung der Geltungsdauer kann aus folgenden Gründen nicht zugestimmt werden:

Im Falle eines Zustandes der äußeren Gefahr muß damit gerechnet werden, daß während seiner Dauer Verhältnisse eintreten und Entwicklungen sich vollziehen, die weitgehende Veränderungen in der Haushaltsbelastung des Bundes, der Länder und der Gemeinden zur Folge haben. Nach Beendigung des Zustandes der äußeren Gefahr muß unter solchen Umständen eine bedarfsgerechte Aufteilung der Steuereinnahmen durch eine gesetzliche Neuregelung herbeigeführt werden, wie sie Artikel 106 Abs. 4 und Artikel 107 Abs. 2 GG mit Zustimmung des Bundesrates vorsehen. Die in der Regierungsvorlage vorgesehene Frist von zwei Rechnungsjahren nach Beendigung des Zustandes der äußeren Gefahr soll deshalb gewährleisten, daß ausreichende Zeit für eine umfassende gesetzliche Neuregelung zur Verfügung steht, wie sie bei tiefgreifenden Änderungen der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse erforderlich werden kann. Nach den bei der Verteilung der Steuereinnahmen auf Grund des Artikels 107 GG a. F. gewonnenen Erfahrungen hält die Bundesregierung es für geboten, eine längere Zeit als die von Bundesrat vorgeschlagene vorzusehen. Eine frühere Aufhebung der auf Grund des Buchstaben f erlassenen Gesetze bei Erlaß neuer Gesetze auf Grund der Artikel 106 und 107 GG wird dadurch nicht ausgeschlossen. Außerdem ist für den Fall, daß die vor dem Eintritt des Zustandes der äußeren Gefahr geltende Steuerverteilung noch als bedarfsgerecht angesehen werden kann, die Möglichkeit der Aufhebung der auf Grund von Artikel 115 b Abs. 2 Buchstabe f getroffenen Regelung (durch Bundestag und Bundesrat) nach Artikel 115 g Abs. 1 GG gegeben.

Hiernach kann folgender Fassung zugestimmt werden:

„f) von Artikel 106 und 107 abweichende Regelungen getroffen werden, wobei die finanzielle Lebensfähigkeit der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände zu wahren ist; die Regelungen gelten längstens bis zum Ende des zweiten Rechnungsjahres, das auf die Aufhebung des Zustandes der äußeren Gefahr folgt."

Zu 6. g) (Artikel 115 b Abs. 2)

Dem Änderungszvorschlag wird nicht zugestimmt — vgl. oben zu 5. b).

Zu 7. a) (Artikel 115 b Abs. 3 Buchstabe b)

Dem Änderungsvorschlag wird nicht zugestimmt.

Nach Artikel 85 Abs. 3 GG unterstehen die Landesbehörden bereits in Normalzeiten, soweit es sich um Auftragsangelegenheiten des Bundes handelt, den Weisungen der obersten Bundesbehörden. Diese Weisungen sind zwar grundsätzlich an die obersten Landesbehörden zu richten, können aber, wenn es die Bundesregierung für dringlich erachtet, auch unmittelbar an nachgeordnete Landesbehörden ergehen. Eine Änderung des Artikels 115 b Abs. 3 Buchstabe b in dem vom Bundesrat vorgeschlagenen Sinne würde bedeuten, daß der Bundesregierung bzw. den jeweils zuständigen obersten Bundesbehörden während des Zustandes der äußeren Gefahr ein weniger weitgehendes Weisungsrecht zustände als in Normalzeiten. Dies erscheint nicht sinnvoll.

Zu 7. b) (Artikel 115 b Abs. 3 Buchstabe b)

Dem Änderungsvorschlag wird nicht zugestimmt.

Die außergewöhnlichen Situationen, mit denen während des Zustandes der äußeren Gefahr gerechnet werden muß, lassen es nicht angebracht erscheinen, die Bundesregierung bei der Auswahl der von ihr möglicherweise einzusetzenden Beauftragten in der vom Bundesrat vorgeschlagenen Weise zu beschränken. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Fassung würde es z. B. auch ausschließen, daß die Bundesregierung einen u. U. für diese Aufgabe besonders geeigneten früheren Bundes- oder Landesminister oder Ministerpräsidenten zum Beauftragten bestellt.

Zu 7. c) (Artikel 115 b Abs. 3 Buchstabe b)

Dem Änderungsvorschlag wird nicht zugestimmt — vgl. oben zu 7. b).

Zu 8. b)

Dem Änderungsvorschlag wird nicht zugestimmt — vgl. oben zu 1. a).

Zu 9. b) (Artikel 115 c Abs. 2 letzter Halbsatz)

Dem Änderungsvorschlag wird nicht zugestimmt.

Bei der in Artikel 115 c Abs.2 letzter Halbsatz vorgesehenen Möglichkeit ist vor allem an Regelungen überwiegend technischer Art gedacht, deren Erlaß aus Zweckmäßigkeitsgründen der jeweils zuständigen obersten Bundesbehörde oder Bundesoberbehörde übertragen werden sollte. Dies läge auch im Sinne einer Entlastung der während des Zustandes der äußeren Gefahr voraussichtlich besonders stark in Anspruch genommenen Bundesregierung in ihrer Gesamtheit. Unter Umständen käme auch eine nur vorübergehende Übertragung in Betracht. Vorschriften, die den Kreis der Aufgaben näher umschreiben und die einzelnen Behörden bestimmen, würden sich, selbst wenn es gelingen sollte, eine allen praktischen Bedürfnissen Rechnung tragende Formulierung zu finden, wegen der notwendigen Kasuistik auch redaktionell nur schwer in das Grundgesetz einfügen lassen.

Zu 11. (Artikel 115 e Abs. 1 Satz 1)

Dem Vorschlag, im weiteren Verlaufe des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, welche Stelle beim Bundesverfassungsgericht die Feststellung nach Artikel 115 e Abs.1 Satz 1 treffen soll, wird zugestimmt.

Zu 12. aa) (Artikel 115 f Satz 1)

Dem Änderungsvorschlag wird nur insoweit zugestimmt, als es sich um die Streichung der Worte „nicht nur vorübergehend" handelt.

Solange die zuständigen Bundesorgane im Stande sind, die in ihre Zuständigkeit fallenden notwendigen Maßnahmen zur Abwehr einer Gefahr nach Artikel 115 a Abs. 1 zu treffen, besteht keine Veranlassung, diese Befugnisse auf die Länder zu übertragen.

Zu 13. (Artikel 115 g Abs. 01 [neu])

Dem Änderungsvorschlag wird nicht widersprochen.

Die Bundesregierung ist allerdings der Auffassung, daß die gegenseitige Unterrichtungspflicht zwischen Bundesorganen nicht ausdrücklich in der Verfassung ausgesprochen zu werden braucht, sondern einer Regelung durch die Geschäftsordnungen der Bundesorgane überlassen werden kann.

Zu 14. a) (Artikel 115 g Abs. 1 Satz 1)

Dem Änderungsvorschlag wird nicht widersprochen.

Es muß jedoch klargestellt werden, daß die einzelnen auf der Grundlage des Zustandes der äußeren Gefahr getroffenen Maßnahmen entsprechend der in Artikel 115 g Abs. 1 Satz 1 erster Halbsatz enthaltenen Regelung nicht durch den Bundestag *oder* den Bundesrat, sondern nur durch den Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates aufgehoben werden können.

Artikel 115 g Abs. 1 Satz 1 wäre hiernach etwa wie folgt zu fassen:

„Der Bundestag kann mit Zustimmung des Bundesrates jederzeit durch einen vom Bundespräsidenten zu verkündenden Beschluß den Zustand der äußeren Gefahr für beendet erklären; auch die auf seiner Grundlage getroffenen Maßnahmen können durch den Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates jederzeit aufgehoben werden."

Zu 16. a) (Artikel 115 h)

Die Bundesregierung behält sich ihre Stellungnahme für den weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens vor.

Für die Beibehaltung der im Entwurf der Bundesregierung gewählten Stellung der Vorschrift des Artikels 115 h spricht vor allem die Tatsache, daß in diesem Artikel der automatische Eintritt nicht nur des Zustandes der äußeren Gefahr gemäß Artikel 115 a bis Artikel 115 f, sondern auch des Verteidigungsfalles gemäß Artikel 59 a GG geregelt wird. Die Einfügung des Artikels 115 h als selbständiger Artikel unmittelbar hinter Artikel 115 a würde außerdem den Zusammenhang zwischen dem letzten Absatz des Artikels 115 a und den folgenden Artikeln 115 b bis Artikel 115 f unterbrechen. Schließlich können sich bei einer veränderten Stellung des Artikels 115 h auch Zweifel hinsichtlich des Verhältnisses dieser Vorschrift zu der des Artikels 115 f ergeben.

Zu 17. (Artikel 115 i)

Die Bundesregierung ist bereit, die Anregungen des Bundesrates im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen.

Zu 18. e) (Artikel 115 k Abs. 1)

Dem Änderungsvorschlag wird nicht zugestimmt.

Liegt ein Zustand der inneren Gefahr vor, der auf Einwirkung von außen zurückgeht (Artikel 115 i Nr. 1), und sind der Bestand oder die freiheitlich-demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes so ernstlich bedroht, daß von den weitreichenden Möglichkeiten der Einschränkung von Grundrechten nach Artikel 115 b Abs. 2 Buchstaben a, b, c und e Gebrauch gemacht werden muß, so kann davon ausgegangen werden, daß es sich nicht mehr um einen von den Ländern allein abzuwehrenden regionalen, inneren Notstand gemäß Artikel 115 k handelt, sondern um einen solchen überregionaler Natur, dessen Bekämpfung gemäß Artikel 115 l eine Angelegenheit des Bundes ist. Es erscheint daher nicht notwendig, durch die Einfügung einer dem Artikel 115 l Abs. 1 Buchstabe b Satz 2 entsprechenden Vorschrift in den Artikel 115 k auch den Ländern die weitgehenden Eingriffsmöglichkeiten nach Artikel 115 b Abs. 2 Buchstaben a, b, c und d einzuräumen.

Zu 20. b) (Artikel 115 k Abs. 4 Satz 2)

Dem Änderungsvorschlag wird nur insoweit zugestimmt, als das Recht zur Aufhebung von Rechtsvorschriften nach Artikel 115 k Abs. 1 und 2 dem Bundestag vorbehalten werden soll.

Das Aufhebungsrecht des Bundestages an die Zustimmung des Bundesrates zu binden, erscheint nicht gerechtfertigt. Es trifft zwar zu, daß es sich dabei um Rechtsetzungsmaßnahmen der Länder handelt. Diese Rechtsetzung vollzieht sich jedoch im Bereich der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes nach Artikel 73 ff. GG (Artikel 115 k Abs. 1 Buchstabe a) oder unter Überschreitung der materiellen Schranken, die dem Gesetzgeber in Normalzeiten gezogen sind (Artikel 115 k Abs. 1 Buchstabe b). Darüber zu wachen, daß der Landesgesetzgeber von diesen in formeller und materieller Hinsicht erweiterten Rechtsetzungsmöglichkeiten nicht mißbräuchlich oder im Übermaß Gebrauch macht, dürfte in erster Linie Sache des Bundestages sein. Allerdings erscheint es angebracht, dem Bundesrat ein Anhörungsrecht einzuräumen.

Das Recht zur Aufhebung der auf Grund solcher Rechtsvorschriften ergriffenen Maßnahmen der vollziehenden Gewalt — auch der von ihr erlassenen Rechtsverordnungen — sollte außer dem Bundestag

auch der Bundesregierung zustehen. Belange des Bundes können es unter Umständen — etwa aus Rücksicht auf das Ausland oder im gesamtdeutschen Interesse — erfordern, daß bestimmte Schritte der vollziehenden Gewalt eines Landes sofort rückgängig gemacht werden. Die Bundesregierung muß auch die Möglichkeit haben, im Falle der Anwendung des Artikels 115 l Exekutivmaßnahmen der Länder, die mit der Konzeption der Bundesregierung zur Abwehr überregionaler Notstände nicht übereinstimmen, sofort aufzuheben. Auch die Ausübung dieses Aufhebungsrechts sollte von der vorherigen Anhörung des Bundesrates abhängig gemacht werden.

Legt man diese Überlegungen zugrunde, so ergäbe sich etwa folgende Fassung des Artikels 115 k Abs. 4:

„(4) Rechtsvorschriften nach Absatz 1 und Absatz 2 treten spätestens nach Ablauf von zwei Monaten außer Kraft, wenn sie nicht verlängert werden. Der Bundestag kann sie und die auf ihrer Grundlage getroffenen Maßnahmen nach Anhörung des Bundesrates jederzeit aufheben. Die auf ihrer Grundlage getroffenen Maßnahmen können nach Anhörung des Bundesrates jederzeit auch von der Bundesregierung aufgehoben werden; das gleiche gilt für Rechtsvorschriften, die nach Absatz 1 oder Absatz 2 von der dazu ermächtigten vollziehenden Gewalt der Länder erlassen worden sind."

Zu 21. b) (Artikel 115 l Abs. 1 Buchstabe a)

Dem Änderungsvorschlag wird nicht zugestimmt — vgl. oben zu 5. b).

Zu 22. (Artikel 115 l Abs. 2 Satz 1)

Dem Änderungsvorschlag wird nicht zugestimmt — vgl. oben zu 1. a).

Zu 24. (Artikel 115 l Abs. 4 a [neu])

Dem Änderungsvorschlag wird nicht widersprochen — vgl. oben zu 13.

Zu 25. b) (Artikel 115 l Abs. 5 Satz 2)

Dem Änderungsvorschlag wird nicht zugestimmt.

Die Bundesregierung hält es nicht für vertretbar, neben dem Bundestag auch dem Bundesrat ein unabhängig von diesem auszuübendes Aufhebungsrecht einzuräumen, da dies die Gefahr widersprechender Entscheidungen oberster Bundesorgane mit sich bringen würde. Es wird daran erinnert, daß sich der Vermittlungsausschuß einem entsprechenden Verlangen des Bundesrates zu § 1 Abs. 2 Satz 2 des Bundesleistungsgesetzes nicht angeschlossen und statt dessen vorgeschlagen hat, das Recht, die Aufhebung einer Feststellung der Bundesregierung gemäß § 1 Abs. 1 zu verlangen, nur dem Bundestag und dem Bundesrat gemeinsam einzuräumen. Die Gefahr widersprechender Entscheidungen oberster Bundesorgane sollte nach Ansicht der Bundesregierung erst recht während des Zustandes der äußeren Gefahr vermieden werden. Dagegen sollte erwogen werden, ähnlich wie in Artikel 115 g Abs. 1 — vgl. oben zu 14. b) — einen weiteren Satz in Artikel 115 l Abs. 5 einzufügen, durch den dem Bundesrat ausdrücklich das Recht eingeräumt wird, zu verlangen, daß der Bundestag über ein Aufhebungsbegehren des Bundesrates beschließt.

Zu 26. (Artikel 115 m letzter Halbsatz)

Dem Änderungsvorschlag wird nicht zugestimmt.

Die Annahme des Änderungsvorschlags würde darauf hinauslaufen, einem einzelnen Lande die nach seinem Ermessen zu treffende Entscheidung darüber zu überlassen, ob die in der Verfassung für den Fall eines überregionalen Katastrophennotstandes vorgesehenen erweiterten Zuständigkeiten und besonderen Vollmachten des Bundes zur Entstehung gelangen sollen oder nicht. Ein einzelnes Land wird auch gar nicht in der Lage sein, zu beurteilen, ob ein überregionaler Notstand vorliegt. Artikel 91 Abs. 2, der in Artikel 115 m über die Verweisung auf Artikel 115 l für entsprechend anwendbar erklärt wird, macht zwar das Weisungsrecht der Bundesregierung gegenüber den Polizeikräften der Länder davon abhängig, daß das Land, dem die Gefahr droht, nicht selbst zur Bekämpfung der Gefahr bereit oder in der Lage ist. Ob diese Voraussetzungen vorliegen, kann jedoch nicht allein aus der Sicht des betreffenden Landes beurteilt werden. Es ist daher auch anerkannt, daß die Feststellung, ob die Voraussetzungen des Artikels 91 Abs. 2 gegeben sind, in Zweifelsfällen der Bundesregierung obliegt. Auch die Frage, ob ein überregionaler Katastrophennotstand gemäß Artikel 115 m in Verbindung mit Artikel 115 l vorliegt, kann nicht allein aus der Sicht eines einzelnen Landes, sondern muß aus der des Gesamtstaates beurteilt werden.

Zu 27. (Nach Abschnitt X c)

Die Bundesregierung behält sich eine abschließende Stellungnahme zu diesem Änderungsvorschlag für den weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens vor.

Die bisherige Stellung der Vorschrift über das Bundesverfassungsgericht — die Verweisung auf Artikel 115 e in Artikel 115 l Abs. 4 — ist durch die Überlegung gerechtfertigt, daß der Erlaß von Rechtsvorschriften zur Änderung des Bundesgesetzes über das Bundesverfassungsgericht auch nach Artikel 115 k Abs. 1 Buchstabe a nicht in den Zuständigkeitsbereich eines Landes fällt und daher bei regionalen Zuständen der inneren Gefahr gemäß Artikel 115 k kein Bedürfnis für eine Vorschrift wie die des Artikels 115 e besteht. Für den Fall eines Katastrophennotstandes nach X c erscheint eine solche Vorschrift ebenfalls entbehrlich.